

COSTOS REGIONALES EN LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Enero, 2013

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
1. OBJETIVOS	3
1.1 OBJETIVO GENERAL	3
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	3
2. ANTECEDENTES.....	4
2.1 LEY 142 DE 1994	4
2.1.1 Los prestadores de servicios públicos de acueducto y alcantarillado	5
2.1.2 Existencia de un mismo Prestador como requisito para que sea procedente la Unificación de Costos en un Mercado Regional.....	6
2.1.3 Facultades de la Comisión	7
2.1.4 Subsidios.....	8
2.2 LEY 1176 DE 2007	9
2.3 OTROS INSTRUMENTOS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA.....	11
3. MARCO TARIFARIO VIGENTE Y ASPECTOS REGULATORIOS	13
3.1 REPORTE DE INFORMACIÓN AL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN	15
3.2 EMPRESAS QUE ATIENDEN MÁS DE UN SISTEMA.....	16
4. ANÁLISIS JURIDICO	17
4.1 POSIBILIDAD DE UN MUNICIPIO PARA HACER PARTE DE UN REGIONAL.....	17
4.2 LEY 99 DE 1993	21
5. LA REGIONALIZACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	23
5.1 VENTAJAS DE LA REGIONALIZACIÓN	24
6. MERCADO REGIONAL	26
6.1 CONCEPTO DE MERCADO REGIONAL	26
6.2 CONDICIONES GENERALES PARA DECLARAR UN MERCADO REGIONAL Y LA VERIFICACIÓN DICHAS CONDICIONES.....	26
6.3 DETERMINACIÓN DE COSTOS DE PRESTACIÓN UNIFICADOS O INTEGRADOS, PARA UN MERCADO REGIONAL PREVIAMENTE VERIFICADO POR LA CRA	27
6.4 VIGENCIA DE LOS MERCADOS REGIONALES.....	28
7. BIBLIOGRAFÍA	29

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos, contenido en la Ley 1450 de 2011, tiene como objetivo *“consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y en definitiva, mayor prosperidad para toda la población”*.

También señala el citado documento que *“El Plan Nacional de Desarrollo parte de la base de que el camino hacia la Prosperidad para Todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional”*.

En desarrollo del anterior precepto, artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, estipula:

“ARTÍCULO 126. COSTOS REGIONALES PARA SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. En aquellos mercados regionales con sistemas de acueducto y/o alcantarillado no interconectados atendidos por un mismo prestador, se podrá (sic) definir costos de prestación unificados o integrados de conformidad con la metodología tarifaria que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Dicha entidad definirá el concepto de mercado regional y las condiciones generales para declararlo, las cuales verificara (sic) en cada caso”.

En este contexto, el presente documento recoge las consideraciones de la CRA sobre el concepto de mercado regional, así como la perspectiva de los desarrollos regulatorios que deben acompañar esta definición para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Es necesario advertir que la figura establecida en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, se analiza en el presente documento como una herramienta diferente a las establecidas en otros instrumentos legales definidos para el aumento de la cobertura en los servicios públicos domiciliarios, es decir, las contenidas en las Leyes 1450 y 1469 de 2011 y 1537 de 2012¹.

¹ Artículo 21 de la Ley 1450 de 2011; parágrafo 5, artículo 16 de la Ley 1469 de 2011 y artículo 54 de la Ley 1537 de 2012.

1. OBJETIVOS

De acuerdo con lo señalado por el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, los objetivos del presente documento son:

1.1 OBJETIVO GENERAL

Desarrollar los instrumentos regulatorios necesarios para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1.2.1 Definir el concepto de mercado regional para sistemas de acueducto y/o alcantarillado no interconectados atendidos por un mismo prestador.
- 1.2.2 Establecer las condiciones generales para declarar un mercado regional y la manera en que se verificarán dichas condiciones.
- 1.2.3 Definir la metodología tarifaria para la determinación de los costos de prestación unificados o integrados, para un mercado regional previamente verificado por la CRA.

Es preciso aclarar en este punto, que el acto administrativo que se derive de la aplicación de la figura de costos regionales establecida en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, no se constituye en una nueva fórmula tarifaria, toda vez que la misma se basará en la metodología vigente aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

2. ANTECEDENTES

2.1 LEY 142 DE 1994

La Ley 142 de 1994 o Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, establece como garantes naturales de la prestación de los servicios públicos a las entidades territoriales, ya sea por medio de empresas de carácter oficial, privado o mixto o directamente por la administración central del respectivo municipio, cuando se cumplan las condiciones fijadas por la ley para ello.

Por su parte, la misma ley establece, entre otras funciones de las gobernaciones, la de organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas así lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto. Si bien la asociación de municipios para la provisión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado no es la regla común en el país, ello no es óbice para que se explore este tipo de esquema.

En cuanto a los mecanismos regulatorios que pueden aplicar los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, la ley contempla tres regímenes: el de libertad regulada, el de libertad vigilada² y el de libertad consignada en el artículo 88 de la Ley 142 de 1994. El primero corresponde a aquel mediante el cual la comisión de regulación respectiva fija los criterios y la metodología, con arreglo a los cuales las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario o consumidor. El segundo corresponde a aquel mediante el cual las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden determinar libremente las tarifas de venta a medianos y pequeños consumidores, con la obligación de informar por escrito a las comisiones de regulación, sobre las decisiones tomadas sobre esta materia. El tercero de libertad de las empresas para fijar tarifas se configura en los siguientes casos: i) cuando las empresas no tengan una posición dominante en su mercado, según un análisis que hará la comisión respectiva, con base en los criterios y definiciones de esta ley y ii) cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a las comisiones de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones, con base en los criterios y definiciones de la Ley 142 de 1994.

Por otra parte, el servicio público domiciliario de acueducto, también llamado servicio público domiciliario de agua potable, es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición, y también contempla las actividades complementarias de captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. A su turno, el servicio público domiciliario de alcantarillado es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos, y también comprende las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

Para establecer los costos asociados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, considera que podrán incluirse 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 y un cargo fijo que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso. De igual forma, señala que se podrá cobrar un cargo por aportes

² Numerales 14.10 y 14.11 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

de conexión, el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio y también podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre que estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo.

De igual forma, es necesario considerar que, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 367 y 368 de la Constitución Política de Colombia, el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios establece los mecanismos que garantizan el otorgamiento de los subsidios a las personas de menores ingresos y las fuentes que se pueden utilizar para ello.

Dentro de este contexto, a continuación se señalan algunos aspectos importantes que son tenidos en cuenta para el desarrollo de la propuesta que aquí se presenta.

2.1.1 Los prestadores de servicios públicos de acueducto y alcantarillado

El artículo 15 de la Ley 142 de 1994 señala que podrán prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado:

- Las empresas de servicios públicos.
- Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.
- Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta ley.
- Las organizaciones autorizadas conforme a esta ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.
- Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta ley.
- Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el párrafo del Artículo 17³ de la citada ley.

Por su parte, el Decreto 421 de 2000 determina que también podrán prestar dichos servicios en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro. De igual forma, establece que se consideran municipios menores los correspondientes a las categorías quinta (5ª) y sexta (6ª), definidas por el artículo 6 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 93 de la Ley 388 de 1997, que son áreas rurales las localizadas por fuera del perímetro urbano de la respectiva cabecera municipal y que son áreas urbanas específicas, según el artículo 93 de la Ley 388 de 1997, los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente.

En relación con la aprobación de las tarifas, la CRA, mediante la Resolución CRA 03 de 1996, dispuso que todas las entidades que en el territorio nacional presten los servicios públicos domiciliarios de acueducto y

³ Artículo 17.- Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta ley.

Parágrafo 1. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.

alcantarillado, estén sometidas al régimen de Libertad Regulada de Tarifas, bajo el cual las tarifas de estos servicios serán fijadas autónomamente por las Juntas Directivas de las empresas que presten los servicios o por quien haga sus veces, o por el alcalde del municipio cuando los servicios sean prestados directamente por la administración municipal.

De acuerdo con lo señalado por el numeral 11.8 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, y lo señalado en la Resolución SSPD 20101300048765 de 14 de diciembre de 2010, es obligación de los prestadores de servicios públicos, una vez hayan iniciado actividades, inscribirse en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos –RUPS– de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como cumplir con los reportes de información señalados en dicha norma.

De igual forma, la citada disposición normativa también establece la obligación a quienes presten servicios públicos de reportar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación.

En todo caso, es preciso señalar que la disposición contenida en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, no establece la obligación de crear un nuevo prestador de los que trata el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, ya que aplica a prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, que atiendan un mercado de usuarios a través de sistemas no interconectados.

2.1.2 Existencia de un mismo Prestador como requisito para que sea procedente la Unificación de Costos en un Mercado Regional

El artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dispone que “En aquellos mercados regionales con sistemas de acueducto y/o alcantarillado no interconectados atendidos por un mismo prestador, se podrá (sic) definir costos de prestación unificados o integrados de conformidad con la metodología tarifaria expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Dicha entidad definirá el concepto de mercado regional y las condiciones generales para declararlo, las cuales verificará en cada caso”.

La anterior disposición permite que los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado establezcan costos de prestación unificados o integrados, es decir, un costo único de prestación para sus usuarios, sin importar si son o no atendidos por el mismo sistema; esto, siempre que se trate del mismo prestador, exista un mercado regional y no se encuentren interconectados los sistemas.

Por consiguiente, para que se puedan establecer costos únicos de conformidad con el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, es necesario que: i) la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico declare la existencia de un Mercado Regional; ii) un mismo prestador preste el servicio de acueducto y/o alcantarillado dentro de la zona declarada como Mercado Regional; iii) la prestación del servicio se realice con sistemas independientes y que no se encuentren interconectados y iv) los costos correspondan a los establecidos en la metodología tarifaria general para los servicios de acueducto y alcantarillado que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado por un mismo prestador, la unificación de los costos del servicio supone la prestación del servicio en dos o más municipios que hagan parte de un mercado regional.

Cuando se trata de empresas especializadas de servicios públicos domiciliarios, en principio existe una mayor posibilidad que estas presten los servicios de acueducto y alcantarillado en dos o más municipios de manera no interconectada, de tal forma que se cumpla el supuesto de la unificación de costos antes señalada, lo cual resulta fácil de verificar a través del SUI y/o de una certificación expedida por los municipios en la que conste quién presta los mencionados servicios en dichos municipios.

Esta certificación tiene como fundamento el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, en el cual se establece que es obligación del municipio *“Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, (...) por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente”*, de tal forma que este debe conocer cuál empresa o cuáles empresas prestan los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en su territorio.

De esta manera, es necesario que sea un único prestador el que solicite a la CRA la declaración del mercado regional para los sistemas que atienda.

2.1.3 Facultades de la Comisión

El artículo 365 de la Constitución Política de Colombia señala:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

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

De acuerdo con lo anterior, el artículo de la Ley 142 de 1994 estipula:

ARTÍCULO 3.- Instrumentos de la intervención estatal. 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.

En este entendido, en la Sentencia C-615 de 2002, la Corte Constitucional manifiesta que

“En materia de servicios públicos, la intervención económica adquiere una finalidad específica –asegurar la satisfacción de necesidades básicas que se logra con su prestación- y tiene un soporte constitucional

expreso en el artículo 334 de la Carta. Pero, adicionalmente, en tal materia el Estado dispone de especiales competencias de regulación, control y vigilancia, pues tal prestación se considera inherente a la finalidad social del Estado, por lo cual es deber de las autoridades asegurar que ella sea eficiente y cubija a todos los habitantes del territorio nacional. En efecto, el artículo 365 superior prescribe que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y que en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”.

De esta manera, en cuanto a la regulación de los servicios públicos, el artículo 73 de la Ley 142 de 1994 establece las funciones y facultades generales de las Comisiones de Regulación, y en particular, el artículo 74 señala algunas funciones especiales de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Ahora bien, en relación con el alcance de lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, es necesario señalar que la Sentencia C-015 de 1996, se hace referencia a la jerarquía del Plan Nacional de Desarrollo dentro del ordenamiento legal:

“la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas, sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe.”

En este sentido, es con base en las normas antes expuestas que la Comisión establece la metodología para definir costos de prestación unificados o integrados, el concepto de mercado regional y las condiciones generales para declararlo.

2.1.4 Subsidios

El artículo 5 de la Ley 142 de 1994 dispone como competencia de los alcaldes municipales “Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos”. Para el efecto, el Decreto 565 de 1996 reglamenta la Ley 142 de 1994, y se complementa con la metodología para garantizar el equilibrio entre contribuciones y subsidios contenida en los Decretos 1013 y 4784 de 2005. Por su parte, el Decreto 4924 de 2011 establece reglas para la determinación del equilibrio y la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en los municipios y distritos que cuenten con personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan a más de un municipio o distrito.

De esta manera, el esquema de subsidios se basa en las decisiones que sobre porcentajes de aplicación y recursos toman las entidades territoriales a través de sus concejos municipales, con base en las normas antes citadas.

En concordancia con lo antes señalado, el artículo 4 del Decreto 565 de 1996 establece que “Dentro de cada Fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios”. De esta manera, el esquema de solidaridad y redistribución dispuesto en la normatividad vigente, debe garantizarse de manera municipal, sin que exista la posibilidad de que existan cruces entre los recursos que se destinarán a otorgar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, ni entre servicios ni entre municipios.

Por otra parte, debe tenerse presente que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, “no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica”. En este sentido, el cobro de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado debe realizarse con base en las metodologías expedidas por la Comisión.

2.2 LEY 1176 DE 2007

Con la modificación contenida en la Ley 1176 de 2007, *“POR LA CUAL SE DESARROLLAN LOS ARTÍCULOS 356 y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP, se establecen algunas disposiciones relacionadas con los recursos para otorgar subsidios en el sector de agua potable y saneamiento básico. De manera particular, la citada norma:

- Crea una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico – SGP-APSB.
- Define los criterios de distribución de los recursos de SGP-APSB para los distritos, municipios y gobernaciones.
- Señala que es competencia de las gobernaciones *“Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”*. Establece que de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los municipios clasificados en categorías 2, 3, 4, 5 y 6 deberá destinarse mínimo el quince por ciento (15%) de los mismos a los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables.
- Estipula que los recursos de SGP-APSB pueden ser utilizados por los municipios y las gobernaciones en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales.
- Se define la posibilidad de que los recursos de SGP-APSB se giren directamente al prestador o prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, a los patrimonios autónomos o a los esquemas fiduciarios que se constituyan o se prevean para el manejo de estos.

También ha de señalarse que el artículo 20 de la Ley 1450 de 2011, dispone:

“ARTÍCULO 20. MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PARA AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO. La actividad de monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, a que se refiere el Decreto 028 de 2008, seguirá a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o de la entidad o dependencia que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.

Las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, en adelante y de manera permanente, estarán a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Con estas consideraciones, es preciso que la determinación de costos de prestación unificados o integrados que se defina con base en lo señalado por el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, deba tener en cuenta lo dispuesto por la Ley 1176 de 2007, ya sea para el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos o para la ejecución de inversiones con los recursos de SGP-APSB.

Adicionalmente, la citada norma establece, entre otros aspectos, los siguientes:

- Los criterios de distribución de los recursos para los distritos, municipios y departamentos de los recursos de agua potable y saneamiento básico
- La destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos, municipios y departamentos
- La posibilidad de constitución de patrimonios autónomos.
- La descertificación para la administración de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico, cuando los municipios no acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos por el gobierno nacional.

De igual forma, mediante el Decreto 028 de 2008, se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral del gasto que se realiza con los recursos de SGP y es complementado con el Decreto 1040 de 2012⁴.

De esta forma, en relación con el proceso de certificación de que trata la Ley 1176 de 2007, el artículo 8 del Decreto 1040 de 2012 señala que dicha función será adelantada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con base en el cumplimiento de los criterios contenidos en el artículo 9 del mismo decreto; esto es, en aspectos relacionados con la destinación y el giro de los recursos de SGP-APSB, la creación y puesta en funcionamiento del fondo de solidaridad y redistribución de ingreso, la aplicación de la estratificación socioeconómica y la aplicación de la metodología para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

Para el caso de prestadores directos, se deberán cumplir los criterios señalados anteriormente y además los relacionados con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, la implementación y aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA, el reporte de información al SUI y el cumplimiento de la normatividad en materia de calidad de agua para el consumo humano.

Es por ello que, en virtud de lo dispuesto por la Ley 1450 de 2011, existen unos aspectos que se deben armonizar para viabilizar jurídicamente la figura, entre los cuales resulta indispensable resaltar que no se puede perder de vista que la Ley 142 de 1994 establece una serie de obligaciones a cargo del Estado, referidas a la intervención del mismo en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, tendientes entre otros aspectos, a:

- Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- Lograr la prestación continua e ininterrumpida del servicio, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.
- Implementar mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
- Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

⁴ Por el cual se reglamenta la Ley 1176 de 2007 en lo que respecta a la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones, y la Ley 1450 de 2011 en lo atinente a las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral de estos recursos.

En ese orden de ideas, y en la medida en que en el esquema de mercados regionales han de interactuar autoridades de diferentes entidades territoriales, es imprescindible garantizar la articulación de las competencias de cada una de ellas para evitar discrepancias de interpretación normativa e inseguridad jurídica para el prestador.

Lo anterior tiene como consecuencia que para aquellos distritos y municipios que no sean certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá, le corresponde al departamento respectivo administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico. De igual forma, debe tenerse presente que el esquema de mercado regional debe permitir las actividades de monitoreo, control y seguimiento antes señalados.

2.3 OTROS INSTRUMENTOS PARA LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA

Teniendo en cuenta que la propuesta contenida en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, aplica para mercados regionales con sistemas de acueducto y/o alcantarillado no interconectados atendidos por un mismo prestador, se considera pertinente establecer que la misma es una opción de las establecidas en la normatividad vigente, tendientes a ampliar la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y es distinta a las contenidas en otros instrumentos legales definidos por el Gobierno Nacional.

De esta manera, es preciso señalar que la opción de mercado regional:

- No corresponde a un Área de Servicio Exclusivo (ASE) de aquellas señaladas en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, toda vez que no se realiza una verificación de las condiciones que permitan incorporar cláusulas de servicio exclusivo en los contratos de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, no es solicitada por la Entidad Territorial y no limita la competencia en el mercado.
- No limita la prestación en la zona rural por parte de los prestadores dispuestos en el Decreto 421 de 2000, toda vez que no es un Área de Servicio Exclusivo de la zona rural establecida con base en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994. El artículo 54 de la Ley 1537 de 2012 contempla que para garantizar el acceso efectivo a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio podrá otorgar o asignar ASE, en las áreas urbanas y rurales.
- No va en contravía de lo estipulado por el parágrafo 5 del artículo 16 de la Ley 1469 de 2012, toda vez que el mismo se relaciona con la posibilidad de que un alcalde municipal solicite un ASE para garantizar la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en el perímetro de intervención de un macroproyecto de vivienda.
- No se enmarca dentro del concepto de “Asociaciones” contemplada en la Ley 1454 de 2011, toda vez que la figura de costos regionales aplica a prestadores y no a entidades territoriales.
- No se entrega un mercado regional de usuarios a un prestador..
- No corresponde a una fusión de prestadores.
- No limita a que se pueda establecer un esquema en el que sólo se aplique a un solo servicio. Sin embargo, se espera que con la misma se puedan aprovechar las economías de alcance.
- No impide que el prestador de servicios públicos de carácter regional pueda acceder a los recursos que para la inversión en infraestructura y para subsidios, dispone la Ley 1176 de 2007.

En estos términos, se debe señalar que la opción de costos regionales planteada en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, no limita la competencia por el mercado, ni restringe la prestación de los servicios públicos

domiciliarios de acueducto y alcantarillado por parte de otros prestadores, incluso de aquellos señalados en el Decreto 421 de 2000, en la zona urbana y rural. Lo dispuesto en el citado artículo aplica únicamente para prestadores que ya se encuentren atendiendo usuarios en un mercado específico y no permite la opción de vincular otros mercados.

De igual forma, también permite su articulación con el Programa de Agua para la Prosperidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

3. MARCO TARIFARIO VIGENTE Y ASPECTOS REGULATORIOS

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”.

Ahora bien, con la expedición de la Resolución CRA 287 de 2004, la CRA avanza en la implementación de medidas de eficiencia tendientes a que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado implementen políticas de optimización de los costos en sus procesos productivos y de planeación de inversiones. La citada norma 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 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 reconoce los costos 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.

Por su parte, el Costo Medio de Inversión reconoce el valor presente de inversiones en expansión, reposición y rehabilitación y la valoración de los activos de cada uno de los sistemas de los servicios públicos domiciliarios

de acueducto y alcantarillado. Debe tenerse presente que los aportes bajo condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, modificado por la Ley 1450 de 2011, serán descontados del CMI con base en lo dispuesto en la Resolución CRA 464 de 2008.

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.

De manera particular, señala la norma que para el cálculo de los costos de administración y de operación comparables, se adopta un modelo de eficiencia comparativa basado en la metodología de Análisis de Envoltante de Datos (DEA), con las variables definidas en los anexos 1 y 2. También se define que el modelo se estimará de forma independiente para (i) prestadores con más de 2.500 suscriptores y hasta 25.000 suscriptores; (ii) prestadores con más de 25.000 suscriptores.

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.

De acuerdo con lo anterior, la regulación aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado corresponde a una de aquellas en las que se regulan los costos de prestación de los mismos y no los ingresos del prestador.

En cuanto a aquellos sistemas no interconectados atendidos por un mismo prestador, la citada norma también incorpora señales en los costos de administración y operación en los siguientes términos:

- Para el cálculo de los costos medios de administración para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los prestadores que cuenten con diferentes sistemas de acueducto no interconectados **podrán** desagregar la información para que la metodología sea aplicada de forma independiente.
- Para determinar los costos medios de operación comparables para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los prestadores que cuenten con diferentes sistemas de acueducto no interconectados entre municipios **deberán** desagregar la información para que la metodología sea aplicada de forma independiente.

Para los prestadores que atienden menos de 2.500 suscriptores, la citada resolución señala que para el cálculo de los Costos Medios de Administración y de Operación, podrán aplicar las disposiciones consignadas en el Capítulo II y III, respectivamente, asignando un valor de puntaje DEA de 1 (100).

No obstante lo anterior, en la actualidad no existe la opción para el cálculo de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, para que un prestador que atienda varios municipios y que utilice sistemas no interconectados pueda contar con unos costos regionales. Es preciso señalar, que en la normatividad vigente no se puede hablar de tarifas regionales, toda vez que las tarifas se obtienen cuando se

aplican al cargo fijo y al cargo por consumo, los porcentajes de subsidio y de aporte solidario fijados por las alcaldías y los concejos municipales, con base en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 y la normatividad concordante.

En relación con el Índice de Agua No Contabilizada –IANC, que se utiliza en el cálculo del Costo Medio de Operación –CMO y del Valor Presente de la Demanda –VPD, la regulación tarifaria vigente propende porque el mismo se aproxime a valores cercanos al nivel máximo de pérdidas fijado por el regulador, el cual se encuentra hoy en 30%. Valores superiores son castigados con un CMO menor.

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 3100 de 2003, 155 y 3440 de 2004, y 4742 de 2005.

3.1 REPORTE DE INFORMACIÓN AL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN

Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, deben reportar al Sistema Único de Información – SUI de la Superintendencia de Servicios públicos Domiciliarios –SSPD, utilizando el Modelo de Verificación de Costos y Tarifas –MOVET. El reporte de información para la aplicación de la metodología tarifaria de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado definido en la Resolución CRA 287 de 2004, se encuentra establecido en la Circular Conjunta SSPD - CRA 000004 de 02 de septiembre de 2006.

No obstante, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 8 y 20 de la Resolución CRA 287 de 2004, las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, que atienden más de un municipio, deben cargar al Sistema Único de Información, si bien a través de un mismo usuario o ID, la información de cada uno de ellos.

A manera de ejemplo se presenta el caso de la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca S.A. E.S.P. – ACUAVALLE, empresa que presta el servicio en 33 municipios del Valle del Cauca, incluyendo 25 corregimientos y 58 veredas, que corresponde al 79% de los municipios y 14% de la población. Para que la empresa pueda realizar el reporte de los costos derivados de la aplicación de la Resolución CRA 287 de 2004, se generan otros códigos internos de acceso (ID) dentro del sistema, diferentes al de ACUAVALLE S.A. E.S.P., que permiten que los prestadores que atienden más sistemas no interconectados, puedan cargar la información al sui. De esta manera, al ingresar por la consulta de “Sistemas no interconectados” del servicio público domiciliario de acueducto, para la empresa Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca S.A. E.S.P., se tiene el siguiente resultado:

Cuadro 1. Sistemas utilizados por ACUAVALLE S.A. E.S.P. en el departamento de Valle del Cauca, servicio público domiciliario de acueducto.

ID SISTEMA	NOMBRE SISTEMA	MUNICIPIO	ID SISTEMA	NOMBRE SISTEMA	MUNICIPIO
2572	ALCALA	ALCALA	2583	EL CERRITO	EL CERRITO
2573	ANDAGRANDE	ANDALUCIA	2584	SANTA ELENA	EL CERRITO
2573	ANDAGRANDE	BUGALAGRANDE	2585	EL DOVIO	EL DOVIO
2574	ANSERMANUEVO	ANSERMANUEVO	2586	FLORIDA	FLORIDA

2575	ARGELIA	ARGELIA	2587	GINEBRA	GINEBRA
2576	BRUT	LA UNION	2588	GUACARI	GUACARI
2576	BRUT	BOLIVAR	2589	JAMUNDI	JAMUNDI
2576	BRUT	TORO	2590	LA CUMBRE	LA CUMBRE
2576	BRUT	LA VICTORIA	2591	PRADERA	PRADERA
2576	BRUT	ZARZAL	2592	RESTREPO	RESTREPO
2576	BRUT	OBANDO	2593	RIOFRIO	RIOFRIO
2576	BRUT	ROLDANILLO	2594	SAN PEDRO	SAN PEDRO
2577	CAICEDONIA	CAICEDONIA	2595	SEVILLA	SEVILLA
2578	CANDELARIA	CANDELARIA	2596	TRUJILLO	TRUJILLO
2579	DAGUA	DAGUA	2597	ULLOA	ULLOA
2580	EL CARMEN	DAGUA	2598	VIJES	VIJES
2581	EL AGUILA	EL AGUILA	2599	YOTOCO	YOTOCO
2582	EL CAIRO	EL CAIRO			

Fuente: www.sui.gov.co, Fecha del reporte: 04.09.2012

En todo caso, una vez se defina la metodología para la determinación de costos de prestación unificados o integrados para un mercado regional, se deberán desarrollar los formatos y los formularios para el reporte de información al SUI.

3.2 EMPRESAS QUE ATIENDEN MÁS DE UN SISTEMA

En el país existen empresas que prestan servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en más de un municipio, utilizando varios sistemas, y que podrían acudir a la figura de costos regionales establecida en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011. Un resumen del número de usuarios atendidos por estos prestadores, por departamento, se presenta en el cuadro 2.

Cuadro 2. Número de usuarios y municipios atendidos por prestadores en más de un municipio.

Departamento/empresa	Usuarios	Municipios
ANTIOQUIA	1.068.495	39
ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SOSTENIBLES A.A.S. S.A. E.S.P.	27.444	12
CONHYDRA S.A. E.S.P.	51.302	8
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN E.S.P.	959.638	10
INGENIERIA TOTAL SERVICIOS PUBLICOS S.A. E.S.P.	20.149	5
OPERADORES DE SERVICIOS S.A. E.S.P.	9.962	4
ATLANTICO	394.848	13
AAA ATLANTICO S.A. E.S.P.	31.218	5
SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P.	363.630	8
CALDAS	78.847	19
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE CALDAS S. A. EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS	78.847	19
HUILA	4.721	5
SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS, ALCANTARILLADOS Y ASEO DEL HUILA - AGUAS DEL HUILA S.A. E.S.P.	4.721	5
LA GUAJIRA	22.419	7
AGUAS DEL SUR DE LA GUAJIRA S.A. E.S.P.	22.419	7
QUINDIO	32.403	9
EMPRESA SANITARIA DEL QUINDIO S.A. E.S.P.	32.403	9
VALLE DEL CAUCA	148.431	33
SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.P.	148.431	33
Total general	1.750.165	125

Fuente: www.sui.gov.co

4. ANÁLISIS JURIDICO

El antecedente y soporte normativo de la figura de “costos regionales” en la provisión de Servicios Públicos Regionales lo encontramos en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que definió:

ARTÍCULO 126. COSTOS REGIONALES PARA SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. En aquellos mercados regionales con sistemas de acueducto y/o alcantarillado no interconectados atendidos por un mismo prestador, se podrá definir costos de prestación unificados o integrados de conformidad con la metodología tarifaria que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Dicha entidad definirá el concepto de mercado regional y las condiciones generales para declararlo, las cuales verificará en cada caso.

Indudablemente, nos encontramos frente a una novedad normativa que para su implementación requiere una serie de ajustes en las hipótesis de prestación de los servicios públicos a que hace referencia la Ley 142 de 1994. Ello es así, en la medida en que al sancionarse dicha norma se concibió la prestación de los servicios públicos domiciliarios, bien fuera directamente por el Estado o por particulares partiendo de la premisa de prestación de los mismos a nivel local.

4.1 POSIBILIDAD DE UN MUNICIPIO PARA HACER PARTE DE UN REGIONAL

Para que un municipio pueda prestar directamente algún servicio público domiciliario, la Ley 142 establece en su artículo 6 que se deberán cumplir previamente los siguientes requisitos:

“6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;

6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;

6.3. Cuando, aún habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.

6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la

prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de servicios públicos y de las Comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta ley.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o más servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar.

De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.”

Resulta claro del precitado artículo que la intención del legislador es que la prestación de servicios públicos se lleve a cabo por empresas de servicios públicos especializadas y excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y técnicas lo permitan, o no habiendo otra alternativa, el municipio deberá prestar el servicio público domiciliario respectivo. Cuando el municipio sea prestador, deberá realizar esta actividad de manera independiente a su gestión como entidad territorial, de tal forma que pueda dársele el trato de una empresa de servicios públicos, siempre que esto no vaya en contravía de la Constitución y la Ley.

Es importante mencionar que la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios, en principio, se limita a su ámbito territorial, pues para que un municipio preste un servicio público domiciliario en otro municipio supone una invitación previa con este fin, o a través de la asociación directa de los municipios o de un municipio con una empresa de servicios públicos que preste en un municipio distinto, como lo pone de presente el artículo 6º antes citado, o con la celebración de un convenio interadministrativo con la promoción del Departamento del cual hace parte, como lo dispone el artículo 7º de la Ley 142 de 1994, en su numeral 7.3⁵.

⁵ Numeral 7.3, Artículo 7 de la Ley 142 de 1994: “**COMPETENCIA DE LOS DEPARTAMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas:

7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y **promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.**” (Negritas fuera de texto)

De conformidad con el numeral 6.2 antes citado, la asociación de los municipios, ya sea con la Nación, Departamento, otro municipio, u otras personas públicas o privadas, supone “organizar una empresa de servicios públicos” que se encargue de la prestación de un servicio público, cuando no exista empresa interesada en prestarlo. Por tratarse de una asociación de municipios, el capital sería público en su totalidad, conformándose así una empresa de servicios públicos de carácter oficial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994⁶.

En relación con las empresas de servicios públicos oficiales, la Ley 489 de 1998 dispone en su artículo 84 que “Las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios y las entidades públicas que tienen por objeto la prestación de los mismos se sujetarán a la Ley 142 de 1994, a lo previsto en la presente ley en los aspectos no regulados por aquella y a las normas que las complementen, sustituyan o adicionen.”. Así pues, estas empresas deben seguir las reglas establecidas en la Ley 142 de 1994 en relación con las empresas de servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, la mencionada Ley en su artículo 27 establece reglas especiales a las cuales se somete la participación de entidades públicas en las empresas de servicios públicos. Dicho artículo dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 27. REGLAS ESPECIALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:

27.1. No podrán otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en esta Ley se precisan.

27.2. Podrán enajenar sus aportes, para lo cual se tendrán en cuenta sistemas que garanticen una adecuada publicidad y la democratización de la propiedad de conformidad con esta Ley y en desarrollo del precepto contenido en el artículo 60 de la Constitución Política.

27.3. Deberán exigir a las empresas de servicios públicos, una administración profesional, ajena a intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo. Al mismo tiempo es derecho suyo fijar los criterios de administración y de eficiencia específicos que deben buscar en tales empresas las personas que representen sus derechos en ellas, en concordancia con los criterios generales que fijen las comisiones de regulación.

Para estos efectos, las entidades podrán celebrar contratos de fiducia o mandato para la administración profesional de sus acciones en las empresas de servicios públicos, con las personas que hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.

27.4. En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales.

⁶ Numeral 14.5, Artículo 14 de la Ley 142 de 1994: “EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.”

El control podrá ser realizado por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo competente, según se trate de acciones o aportes nacionales o de las entidades territoriales.

27.5 Las autoridades de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Ley, garantizarán a las empresas oficiales de servicios públicos, el ejercicio de su autonomía administrativa y la continuidad en la gestión gerencial que demuestre eficacia y eficiencia. No podrán anteponer a tal continuidad gerencial, intereses ajenos a los de la buena prestación del servicio.

27.6. Los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales de los servicios públicos domiciliarios serán escogidos por el Presidente, el gobernador o el alcalde, según se trate de empresas nacionales, departamentales o municipales de servicios públicos domiciliarios. En el caso de las Juntas Directivas de las Empresas oficiales de los Servicios Públicos Domiciliarios del orden municipal, estos serán designados así: dos terceras partes serán designados libremente por el alcalde y la otra tercera parte escogida entre los Vocales de Control registrados por los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos domiciliarios.

27.7. Los aportes efectuados por la Nación, las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo a las empresas de servicios públicos, se registrarán en un todo por las normas del derecho privado.”

Como se mencionó anteriormente, para que en un mercado regional se puedan unificar costos, se requiere que exista un prestador único no interconectado, por lo tanto una vez conformada la empresa de servicios públicos de carácter oficial y esta preste el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en dos o más municipios, se entiende satisfecho este requisito.

Adicionalmente, un municipio puede celebrar un convenio interadministrativo con el fin que otro municipio preste el servicio en su territorio, el cual puede ser promovido por el Departamento del cual hace parte⁷. En relación con los convenios interadministrativos, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 dispone que *“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro...”*.

Es preciso mencionar que las asociaciones de municipios a través de personas jurídicas sin ánimo de lucro no es posible en lo concerniente a servicios públicos domiciliarios, toda vez que, como se mencionó anteriormente, la asociación de municipios para la prestación de servicios públicos supone la creación de una empresa de servicios públicos⁸ y la Ley 142 de 1994 no permite que sea prestador una sociedad sin ánimo de lucro⁹.

⁷ *Ibíd.* 6.

⁸ Numeral 6.2, Artículo 6 de la Ley 142 de 1994: *“6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;”*

⁹ Artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

A través de la celebración de convenios administrativos existe la posibilidad que un municipio preste el servicio público de acueducto y alcantarillado en otro municipio, cumpliéndose de esta manera el requisito de que sea un mismo prestador para proceder a la unificación de costos en un mercado regional, siempre que se cumplan los demás requisitos.

De igual forma, el municipio podría realizar una invitación pública para entregar la prestación del servicio, en la cual pueden participar operadores especializados que eventualmente puedan cumplir los supuestos de hecho y de derecho para la conformación de un mercado regional y la unificación de costos.

Así mismo, debe tenerse presente que lo dispuesto en el citado artículo es una opción que no es de obligatorio cumplimiento, sino que depende de la viabilidad que sobre el particular determine el prestador de los mencionados servicios.

4.2 LEY 99 DE 1993

Por medio de la Ley 99 de 1993, se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organiza el sistema nacional ambiental.

Así mismo esta Ley en su artículo 42 y 43 respectivamente contempla lo que debe entenderse por **Tasas Retributivas** y **Compensatorias** y **Tasas por utilización de Aguas**.

De acuerdo con la precitada norma, las **tasas retributivas** se pagarán por las consecuencias nocivas generadas por *“la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas.”*.

En cuanto a las **tasas compensatorias**, la norma señala que son las destinadas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.

Y respecto de las **tasas por uso del agua**, la Ley 99 del 2003 indica que dichas tasas tendrán lugar por la utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974.

En relación con la definición y diferencias respecto de las tasas existentes, el Consejo de Estado indicó que existen tres tipos de éstas, así: las tasas retributivas, las tasas compensatorias y las tasas por utilización de aguas.

El cobro de las **tasas retributivas** es *“en razón a los enormes costos sociales y ambientales, así como a los efectos nocivos que entraña la contaminación con materia orgánica y sólidos suspendidos de estos bienes de uso público. Dichos institutos fueron concebidos, pues, para la defensa del ecosistema en el marco de un **desarrollo sostenible**, entendido como aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. El artículo 42 de la Ley 99 de 1993, que subrogó el artículo 18 del Decreto 2811 de 1974, regula las tasas retributivas a cargo de quienes causan efectos nocivos sobre los ecosistemas, para que sean ellos quienes asuman*

De acuerdo con lo anterior, son distintos los instrumentos previstos por el ordenamiento jurídico, denominados tasas ambientales, así como sus fundamentos de creación y finalidades. Es importante resaltar, a lo largo del presente documento, que cada uno de ellos ha tenido un extenso desarrollo normativo, con el fin de dilucidar los vacíos que surgían de las normas legales, concluyendo con la Ley 1450 de 2011.

Decreto 1640 de 2012.

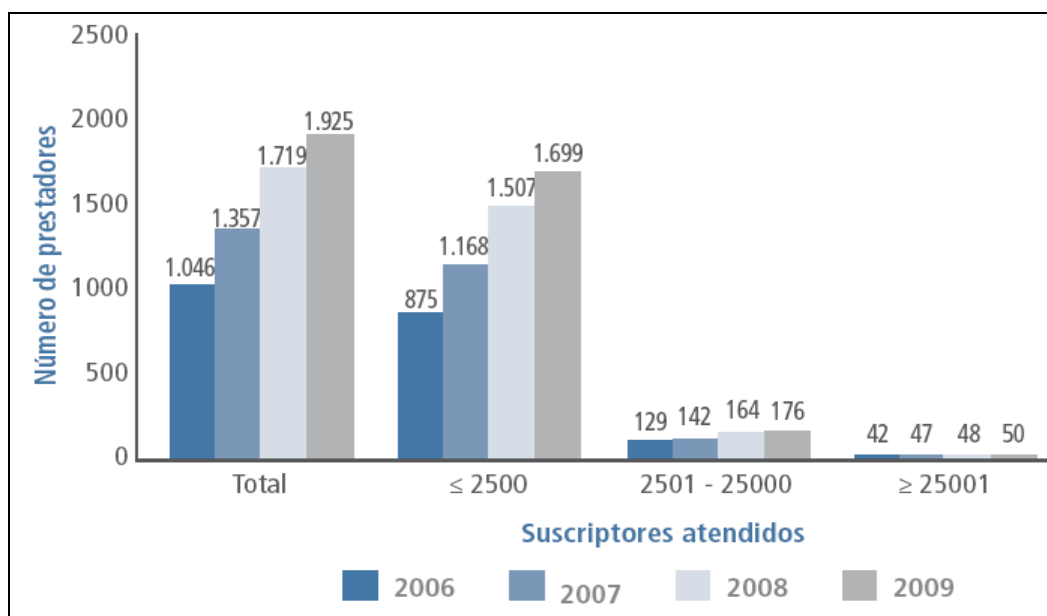
Mediante el Decreto 1640 de 2012, “por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos”, se establece la obligación de formular Planes Estratégicos de las macrocuencas, con proyección y revisión cada 10 años, que sirvan como base para la formulación y ajuste de los nuevos POMCAS, así las cosas, en cuanto a lo que a las fuentes de financiación respecta, se señala que las autoridades responsables de la aprobación del plan podrán destinar para ese fin los recursos provenientes entre otros de las tasas retributivas por vertimientos a los cuerpos de agua, las tasas por utilización de aguas, los provenientes de las entidades territoriales como el 1% del que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique, sustituya o adicione, los provenientes de los usuarios de la cuenca hidrográfica como el 1% del que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, los provenientes del Fondo de Compensación Ambiental y los provenientes del Fondo Nacional Ambiental.

Así pues, se puede concluir que, de acuerdo con la normatividad citada, la destinación de los recursos nombrados debe hacerse con base en el POMCA. Sin embargo, cuando el mismo no exista, debe acudir a las alternativas de destinación que dispuso el Decreto 1900 de 2006 y de acuerdo con el Decreto 1640 de 2012.

5. LA REGIONALIZACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

De acuerdo con la información contenida en el Estudio Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2006-2009, realizado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la provisión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Colombia se encuentra caracterizada por una gran cantidad de pequeños prestadores en número de suscriptores atendidos. Ver gráfica 1.

Gráfica 1. Clasificación de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Colombia. 2006-2009



Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Estudio Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2006-2009.

En el citado estudio la SSPD señala que “La prestación por parte de pequeños prestadores el 88 por ciento de los prestadores operan en mercados con menos de 2500 suscriptores (aproximadamente una población de 10.000 habitantes y 445 municipios) y abarcan sólo el 6 por ciento de la población en el país¹⁰; en el resto de la población se concentra el menor número de prestadores, aunque el mayor número de población”.

Lo anterior gana relevancia cuando se evalúa la presencia de economías de escala en la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado¹¹. De acuerdo con Ferro et al (2010), las “economías de escala se vinculan con la tendencia decreciente de los costos medios de largo plazo a medida que la producción aumenta”. De igual forma, de acuerdo con Revollo et al (2009), “*existen economías de alcance cuando una empresa produce una cantidad mayor de dos productos a un menor costo del que podrían producir dos empresas especializadas*”.

¹⁰ La SSPD realiza este cálculo con una proyección de población de 44.977.758 habitantes.

¹¹ La presencia de economías de escala y las características de productos tales como los bienes públicos, son frecuentemente consideradas como una justificación de para la intervención del gobierno en el mercado (Spulber, 1989)

Lo anterior significa, que ante la presencia de economías de escala y de alcance en la provisión de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, se espera que en el largo plazo existan reducciones en los costos de proveer dichos servicios, cuando los mismos son prestados por una sola empresa, lo cual a su turno, permite una menor tarifa cobrada al usuario final.

En concordancia con lo anterior, Revollo y Londoño (2009) señalan que *“(...) se evidencia el potencial de aprovechamiento de las economías de escala cuando las empresas prestan sus servicios en más de un municipio. A partir de dos municipios, las economías de escala empiezan a incrementarse con rendimientos marginales decrecientes. Así, hay evidencia de que puede ser favorable aglomerar los mercados de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante las iniciativas de regionalización”*.

Estos autores encuentran presencias de economías de escala en una muestra de 77 empresas en Colombia, concluyendo que para el servicio público domiciliario de acueducto, un aumento del 10% en la producción de volumen facturado aumenta en 6,5% el costo de producción, cuando las otras variables permanecen constantes. De la misma manera, se observa que un aumento del 10% en la longitud de la red matriz aumenta en 1,89% el costo. Por otro lado, un aumento del 10% en la densidad disminuye el costo en 2,4%.

No obstante lo anterior, las ventajas de las economías de escala desaparecen cuando a partir de un nivel de producción, los costos medios adquieren una tendencia al aumento. En este punto, conocido como Escala Mínima Eficiente, se espera que se requieran inversiones adicionales, por ejemplo, de una nueva planta potabilizadora de agua, la cual requiere de costos adicionales para su operación, mantenimiento y reposición en el largo plazo. Por tal motivo, el *“beneficio máximo de utilizar una red se obtiene, en principio, cuando el beneficio marginal asociado a la conexión de un nuevo usuario, incluyendo los beneficios o efectos externos que genera el resto de usuarios de la red se iguala la coste marginal que ocasiona”* (Lasheras, 1999).

En cuanto las economías asociadas al componente de inversión, Ferro et al (2010) afirman que *“También hay economías de escala en la prospectiva del sector, al planificar la expansión compartiendo recursos, programando mantenimiento y evitando duplicaciones de obras...”*.

De igual forma, la SSPD en el Estudio Sectorial Acueducto y Alcantarillado 2006-2009 señala que: *“Se puede pensar en la agrupación de los municipios por cuenca, para así aprovechar no sólo las economías de alcance sino las economías de escala.”*

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se espera que con el esquema de costos regionales planteado en el presente documento, se generen las economías de escala y de alcance que permitan prestar el servicio a los usuarios con unos costos menores, con los límites que dichas economías tienen, logrando una mejor efectividad en los recursos destinados para la inversión, y con las condiciones de calidad previstas en la normatividad.

5.1 VENTAJAS DE LA REGIONALIZACIÓN

Para el caso colombiano, de acuerdo con Burgos (2005), el aprovechamiento de las economías de escala en la provisión de los servicios públicos domiciliarios está asociado:

- 1) En los costos de administración: Se reduce el personal administrativo a un solo grupo (gerencia, financiero, administrativo, comercial, planeación, jurídico); se reducen: los muebles y equipos, el

software, etc. Implica una reducción de los gastos fijos que se reparten entre un mayor número de suscriptores, con lo que el costo medio de administración disminuye.

- 2) En los costos de operación: Genera reducción en número de vehículos, personal de supervisión. Puede disminuir los costos al tener una sola sede de servicios generales de laboratorio de aguas, almacenes, etc. Tienen personal más calificado que pueden generar mayor eficiencia en los servicios.
- 3) En la negociación de los contratos: Mayor poder de mercado. Se tiene mejores precios en la compra de insumos químicos, medidores, tasas de interés, etc.
- 4) En la Infraestructura: Una planta de tratamiento agua potable o de vertimientos puede ser proveedora de un sistema interconectado, en vez de tener dos plantas de tratamiento para cada sistema. La interconexión es un requisito para explotar economías de escala “en infraestructura”. Sin embargo, la interconexión no necesariamente genera economías de escala, pues los costos de dicha interconexión podrían no ser la opción de mínimo costo.

De esta manera, con la aplicación de la opción de costos regionales se espera que los usuarios se beneficien a través de los siguientes mecanismos:

- a) Costos de prestación. Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado pueden lograr una reducción en los costos asociados a la prestación de estos servicios, en aquellos sistemas con un número menor de usuarios atendidos.
- b) El reporte de información al Sistema Único de Información se hará con base en el número total de usuarios atendidos, reduciendo el número de requerimientos en materia de formatos y formularios que deben ser diligenciados por el prestador.

6. MERCADO REGIONAL

6.1 CONCEPTO DE MERCADO REGIONAL.

De acuerdo con lo expuesto en el presente documento, y el análisis realizado por la CRA, el concepto de mercado en términos generales, corresponde al conjunto de usuarios que son atendidos por un mismo prestador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, a través de sistemas no interconectados, interconectados o mixtos, en un área geográfica específica que abarcan más de un municipio, dentro de un mismo departamento o departamentos limítrofes y cuya prestación, de manera conjunta, permita mejorar las condiciones de cobertura, calidad y continuidad de dichos servicios.

Por su parte, por sistema interconectado se entiende la infraestructura de acueducto y/o alcantarillado que se encuentra físicamente conectada entre sí para la prestación de estos servicios, en un municipio o en un conjunto de municipios.

A su vez, por sistema no interconectado se entiende la infraestructura de sistemas de acueducto y/o alcantarillado que no se encuentran conectados físicamente entre sí, en un municipio o en un conjunto de municipios.

En lo referente a sistema mixto podemos decir que es el conjunto de sistemas en el cual por lo menos dos de sus integrantes cuentan con infraestructuras, en cualquiera de sus actividades de acueducto y/o alcantarillado, físicamente conectadas entre sí para la prestación de estos servicios.

A su turno, los costos de prestación unificados o integrados son aquellos costos de referencia obtenidos con la aplicación de la metodología tarifaria contenida la resolución correspondiente.

Debe tenerse presente que la opción de costos regionales no es una alternativa que sea de obligatorio cumplimiento para aquellos prestadores que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 126 de la Ley 142 de 1994. Lo anterior significa, que aquellos prestadores que consideren que la opción de costos regionales no es la que se adapta a las necesidades de prestación de sus servicios, podrán acudir a otras instancias creadas para mejorar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

En relación con la definición de mercado regional, es preciso señalar dos aspectos importantes. Primero, que la definición de mercado regional puede contener de manera general, la posibilidad de configurarse con sistemas interconectados, no interconectados o mixtos, y segundo, que la CRA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley 1450 de 2011, tiene la obligación de definir el mercado regional, y de establecer las condiciones para la definición de costos de prestación unificados o integrados aplicables a aquellos prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, que atienden mercados regionales con sistemas no interconectados.

6.2 CONDICIONES GENERALES PARA DECLARAR UN MERCADO REGIONAL Y LA VERIFICACIÓN DICHAS CONDICIONES

Para efectos de obtener la declaración de un mercado regional, en los términos previstos en la presente Resolución, el prestador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que desee

acogerse a esta opción deberá presentar y anexar a su solicitud formal ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, como mínimo, lo siguiente:

- a) Un plano de localización en el que se delimiten las zonas geográficas en donde presta y prestará los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, incluidas dentro del Plan de Ordenamiento Territorial –POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT o el Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT, de los municipios que harán parte del mercado regional.
- b) Un estudio de costos que deberá cumplir con las exigencias contenidas en la normatividad tarifaria vigente al momento de la solicitud. Adicionalmente, deberá cumplir con lo establecido en el artículo 4 de la presente Resolución.
- c) Conforme con el reporte publicado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del Nivel de Riesgo financiero en el año inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud de la declaración de mercado regional, en los términos previstos en la Resolución CRA 315 de 2005 o aquella que la modifique, sustituya o derogue, la persona prestadora que se encuentre en nivel de riesgo medio o alto, deberá explicar en detalle cada una de las acciones que le permitirán ubicarse en un nivel de riesgo bajo.
- d) Propuesta sobre el plazo de duración de la declaratoria del mercado regional presentada por el prestador solicitante
- e) Análisis de la composición de las clases de uso de los usuarios del mercado regional para establecer los impactos en el sistema solidario, de acuerdo con la metodología de determinación del equilibrio entre contribuciones y subsidios prevista en la normatividad vigente.

En la solicitud se deberán demostrar los beneficios que por la implementación del mercado regional, se obtienen a través de la mejora de las condiciones de cobertura, calidad y continuidad y/o de la reducción de costos en los sistemas de menor tamaño.

6.3 DETERMINACIÓN DE COSTOS DE PRESTACIÓN UNIFICADOS O INTEGRADOS, PARA UN MERCADO REGIONAL PREVIAMENTE VERIFICADO POR LA CRA

Los costos de prestación unificados o integrados de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se obtendrán con base en los costos totales de administración y operación de todos los sistemas, de acuerdo con las disposiciones señaladas en la metodología tarifaria vigente.

El Costo Medio generado por Tasas ambientales -CMT, será calculado para cada uno de los sistemas no interconectados, con base en los actos administrativos expedidos por las Autoridades Ambientales Competentes.

Los costos obtenidos en el marco de la presente resolución, no se constituyen en ningún caso en una nueva fórmula tarifaria general. En el evento en el que la metodología tarifaria general se derogue, modifique o sustituya, los costos deberán recalcularse, acorde con esta.

Lo acá previsto no exime a los municipios de las obligaciones contenidas en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, lo señalado para los costos referentes al mercado regional es una excepción a lo establecido de manera general en el artículo 20 de la Resolución CRA 287 de 2004 o la norma que la modifique, derogue o sustituya.

Ahora, para realizar el cálculo de los costos obtenidos, se deberán discriminar por municipio los componentes de Impuestos, Contribuciones y Tasas clasificados dentro de los costos Administrativos, ICTA y los Impuestos y Tasas Operativas -ITO.

El Costo Medio de Inversión será determinado para cada servicio, y para cada municipio, con base en las necesidades de inversión de cada uno de los sistemas, con el descuento de aquellos proyectos que sean financiados con fuentes diferentes a las tarifas, con base en lo dispuesto por el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, o la norma que lo sustituya, modifique o adicione.

Por su parte, el estudio de costos que presente el prestador interesado en constituirse como mercado regional con sistemas no interconectados, deberá contener, como mínimo, lo siguiente:

- Cuadro diagnóstico comparativo en donde se muestren los costos actuales de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado de municipio, de acuerdo con la información reportada al SUI, así como los costos originados con opción regional, expresados en cifras de un mismo año.
Igualmente, deberá presentar la evaluación de los beneficios que se obtienen de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la presente resolución.
- Cuadro de metas anuales para el seguimiento y control de indicadores de calidad, continuidad y cobertura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de acuerdo con la normatividad vigente, en todos los municipios que conformarían el mercado regional, con el fin de demostrar la mejora de los indicadores con el esquema propuesto.
- El Plan de inversiones y su cronograma de ejecución, para cada uno de los municipios que conformarían el mercado regional, el cual se determinará de acuerdo con la metodología tarifaria vigente al momento de la solicitud.
- Los costos de referencia del mercado regional que se calcularán con la metodología tarifaria vigente.

En relación con el reporte al Sistema Único de Información, una vez ejecutoriada la resolución mediante la que se declare la existencia del mercado regional de acueducto y alcantarillado, se deberá reportar la información con base en los formatos y los formularios definidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

6.4 VIGENCIA DE LOS MERCADOS REGIONALES

La vigencia del acto administrativo que se expida de manera particular para cada uno de los prestadores de los servicios públicos que soliciten acogerse a la opción de costo regional, se hará de la manera establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En todo caso, el reconocimiento de la existencia de un mercado regional no implica excepciones al principio general de la libre competencia para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado contenido en la Ley 142 de 1994, lo cual conlleva a que no se configure un área de servicio exclusivo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Burgos, Feliz Francisco (2005), *Análisis de Aglomeración en la industria de Acueducto y Alcantarillado en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Desarrollo urbano y Política Ambiental. Colombia

Ferro, Gustavo y Lentini, Emilio (2010), *Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Chile

Houtsma (2003), *Water supply in California: Economies of scale, Water Charges, efficiency and privatization*, Mount Allison University.

Jouravlev, Andrei (2003) *Problemática del Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Ciudades de Iberoamérica – Diagnóstico y Soluciones*, CEPAL, Chile.

Lasheras, Miguel Angel. *La regulación económica de los servicios públicos*. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1999

Mizutani, Urakami (2001), *identifying Network Density and Scale Economies for Japanese Water Supply Organizations*. Kobe University. RSAI

Revollo, Daniel y Londoño, (2009), Giovanna, *Análisis de Economías de Escala y Alcance en los Servicios de Acueducto y Alcantarillado en Colombia*, Revista 14 de Regulación, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA. Colombia.

Roda (2003), *Preparación de lineamientos para un Plan de Desarrollo Sectorial para una estrategia de la estructura industrial del sector de agua potable y saneamiento*. Económica Consultores. Bogotá.

Spulber, Daniel F., *Regulations and Markets*. Massachusetts Institute of Technology. 1989.