

Dirección General de Apoyo Fiscal

# AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO



Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Agua potable y Saneamiento Básico / Ministerio de Hacienda y Crédito  
Público. — Bogotá: El Ministerio, 2015.  
v. — ISBN: 978-958-9266-98-4

1 Saneamiento básico 2 Agua potable 3 Administración pública municipal

CDD 20ed 363.61

Catalogación en la publicación - CEP Colombia  
Biblioteca "José María Del Castillo y Rada"

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**  
www.minhacienda.gov.co

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**  
Mauricio Cárdenas Santamaría

**Viceministra General**  
Carolina Soto Losada

**Viceministro Técnico**  
Andrés Escobar Arango

**Secretaria General**  
Claudia Isabel González Sánchez

**Directora General de Apoyo Fiscal**  
Ana Lucía Villa Arcila

**Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial**  
Luis Fernando Villota Quiñones

**Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial**  
Néstor Mario Urrea Duque

**Coordinación Grupo Estrategia de Monitoreo de Seguimiento y Control 028**  
Fernando Olivera Villanueva

**Elaboración de este documento**  
Jairo Mauricio Mendoza Cadena  
Jeovanni Salas Sanchez  
Dalia Rosa Parrado Cortes  
Cesar Augusto Junior Vilardy Santos

**Diseño y Diagramación**  
Olga Milena Carantonio Márquez

Edición abril 2015  
© Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Derechos exclusivos de publicación y distribución  
Carrea 8a No. 6-64 Bogotá, D.C. - Colombia Fax. 381 1700 ext.3558  
atencion\_usuario@minhacienda.gov.co; www.minhacienda.gov.co  
Depósito legal efectuado de acuerdo con la Ley 44 de 1993  
Se permite la reproducción parcial del contenido de esta obra, siempre  
y cuando se cite la fuente.  
Impreso y hecho en Colombia por Panamericana Formas e Impresos S.A.



## Agua potable y Saneamiento Básico

RESUMEN

4

INTRODUCCIÒN

5

Diagnóstico del uso de las herramientas financieras del sector APSB Agua Potable y Saneamiento Básico

7

1. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso FSRI

7

2. La metodología de equilibrio para la financiación de los subsidios

8

3. El recaudo de las contribuciones solidarias

9

4. Los contratos de transferencia

10

5. Las auditorías a las cuentas de cobro

11

6. La estratificación socioeconómica

12

7. El recaudo de la tasa para financiar la estratificación

13

8. El proceso de certificación

14

9. Los planes Departamentales de Agua\_PDA

16

10. La inversión en el Sector APSB\_Agua Potable y saneamiento Básico

17

## Los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos FSRI en Acueducto, Alcantarillado y Aseo

RESUMEN

22

INTRODUCCIÒN

23

Las normas que regulan el funcionamiento de los FSRI

24

Los FSRI en la LSPD

26

Creación y funcionamiento de los FSRI desde la Ley 142 de 1994

29

El manejo del superávit en los FSRI

31

## Las tarifas de Acueducto y Alcantarillado en Colombia

RESUMEN

35

Servicios de acueducto y alcantarillado

35

Regulación de los servicios Públicos

36

Estructura tarifaria

41

Modificaciones de la revisión quinquenal

42

## Aspectos presupuestales de las unidades administrativas prestadoras de servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en los municipios prestadores directos

RESUMEN

47

El Presupuesto de Ingresos en los municipios prestadores directos

51

## Aplicación de los subsidios en el sector de Agua Potable y saneamiento Básico

RESUMEN

56

INTRODUCCIÒN

57

1. Definición

59

2. Esquema de asignación de subsidios

61

3. Diagnóstico financiero

64

4. Conclusión

65

5. Recomendaciones

67

## // Resumen



Los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo se prestan en Colombia bajo el amparo de la garantía de la prestación por parte de los distritos y municipios. Dicha garantía consiste en la activación de herramientas administrativas que tienen impacto sobre el esquema financiero de la prestación en la medida que los cierres se alcanzan mejorando la capacidad de pago de los usuarios a través de la asignación de subsidios por parte de las municipalidades, los cuales se otorgan con autorización legal en el marco de la planeación presupuestal, la focalización y la financiación.

Este documento se ocupa de diagnosticar el Sector e identificar las falencias de la gestión administrativa de las herramientas financieras y de planeación presupuestal de las que disponen las entidades territoriales, proponiendo al final unas medidas que pueden contribuir enormemente al uso eficiente de los recursos del Sector.

También se abordará el esquema regional denominado Planes Departamentales de Agua, el cual se convirtió en una esperanza de dinamización de la inversión que aumentaría la infraestructura productiva en el marco del aprovechamiento de economías de escala.

### *Palabras clave*

Palabras clave. Solidaridad, Redistribución, Estratificación, Auditoría, Presupuesto, Contribuciones Solidarias, Tasa para Estratificación y Contratos de Transferencias.

## Introducción



El Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB incluye la prestación de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - AAA, los cuales desde la óptica de la oferta se financian bajo esquemas de mercado estableciendo un precio a los servicios entregados en el domicilio de los usuarios. El precio de los AAA está regulado en cuanto a su determinación, a través de la metodología tarifaria que para cada uno de los servicios profiere la Comisión Reguladora de Agua y Saneamiento Básico - CRA, permitiendo a los prestadores financiar con la tarifa los costos de administración, operación, inversión y tributos por captación.

Desde la óptica de la demanda, los usuarios reciben los AAA a cambio de un precio que tiene como referencia la tarifa que se establece para predios residenciales del estrato cuatro. Los usuarios de los predios residenciales de los estratos uno, dos y tres reciben subsidios, que son financiados con las contribuciones solidarias que se les cobran a los usuarios de los predios residenciales de los estratos cinco y seis, así como a los predios de uso comercial e industrial.

En caso que el recaudo por contribuciones no sea suficiente para financiar los subsidios, las entidades territoriales deben recurrir a destinar un porcentaje de la Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones - SGP-APSB (mínimo el 15% para los municipios de segunda a sexta categoría) y a los recursos propios.

El esquema financiero para garantizar la adecuada prestación de los AAA cuenta con herramientas financieras y de planeación presupuestal que, utilizadas apropiadamente por parte de los distritos y municipios, deberían generar una mejor gestión en el ejercicio de la garantía de la prestación de los servicios y un uso más eficiente de los recursos del SGP-APSB.

Las herramientas financieras y de planeación presupuestal establecidas por el legislador en especial por la Ley 142 de 1994 y sus decretos reglamentarios para optimizar el uso de los recursos del Sector APSB son las siguientes: 1) Los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso - FSRI) 2) La metodología de equilibrio para la financiación de los subsidios, 3) El recaudo de las contribuciones solidarias, 4) Los contratos de transferencia, 5) La auditoría a las cuentas de cobro que por subsidios deben presentar los prestadores, 6) La estratificación socioeconómica, 7) El recaudo de la tasa para financiar la estratificación y 8) El proceso de certificación, que si bien no es una herramienta financiera o de planeación sectorial, es un proceso transversal al Sector que debería generar la activación de dichas herramientas para el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley.

El adecuado manejo de estas herramientas y la coordinación en la gestión entre algunas de ellas se deben reflejar en una gestión adecuada y la optimización de los recursos del Sector. Sin embargo, en Colombia no se cuenta con un adecuado manejo de las mismas y en un porcentaje muy grande de municipios no se puede hablar de su funcionamiento ni de su conocimiento por parte de los funcionarios a su cargo.

# Diagnóstico del uso de las herramientas financieras del sector APSB Agua Potable y Saneamiento Básico

## 1. Los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso FSRI

Fueron creados por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y actualmente no es inexacto afirmar que casi todos los municipios del país cuentan con dicha herramienta financiera.

Sin embargo, solamente la mayoría de las capitales departamentales y algunos municipios con población superior a 100.000 habitantes cuentan con manejo presupuestal y contable de los recursos que deberían hacer parte de los FSRI.

Estos Fondos son el mecanismo mediante el cual los distritos y municipios deben pagar las cuentas de cobro que por subsidios presentan los prestadores autorizados para aplicar subsidios a los usuarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Lo que se ha encontrado en Colombia es que a pesar de la existencia en el papel de los FSRI, estos no son utilizados para administrar los recursos con los que cuentan los municipios para financiar el pago correspondiente a la asignación de subsidios, por esa razón no cuentan con manejo presupuestal ni contable, que son herramientas fundamentales y legales para una correcta administración de recursos públicos.

Adicionalmente, el desuso de los FSRI ha generado la inaplicación de la solidaridad que inicialmente se esperaba poner en práctica con los excedentes o superávit que se generarían en algunos municipios.



## 2. La metodología de equilibrio para la financiación de los subsidios

Fue establecida por el Decreto 1013 de 2005 como un mecanismo de planeación presupuestal que obliga a los prestadores a entregar, antes del 15 de julio de cada año, la proyección de subsidios a asignar y aportes solidarios a recaudar para la siguiente vigencia. De esta forma, el municipio estima con suficiente tiempo el gasto de inversión por subsidios que realizará en el siguiente año y el monto de los recursos por el impuesto de contribución solidaria que recaudará y utilizará obligatoriamente en la financiación de dicho gasto.

Con la información descrita, el municipio solamente tiene que establecer el monto de los recursos que debería asignar para financiar en un 100% el pago de los subsidios y proceder al trámite presupuestal incluyendo dicho equilibrio en el proyecto de presupuesto para la siguiente vigencia, que presentará a la corporación administrativa (consejos municipales o distritales).

Este ejercicio de planeación presupuestal debe ser cargado al Sistema Único de Información de Servicios Públicos - SUI por los distritos y municipios, como requisito para la certificación. A pesar que el cumplimiento en términos de la certificación ha crecido vigencia a vigencia, los municipios no lo llevan a la práctica, cumplen con el cargue al SUI pero el ejercicio presupuestal no se realiza de conformidad con las proyecciones presentadas por los prestadores.

Por mandato de la Ley 142 de 1994, está a cargo



**El municipio conoce con suficiente tiempo el gasto de inversión por subsidios que realizará en el siguiente año.**

### 3. El recaudo de las *contribuciones solidarias*

de los prestadores de los AAA, quienes están en la obligación de destinar dichos recursos a la financiación de los subsidios que aplican en la liquidación de las facturas por servicios que entregan a los usuarios de predios residenciales de los estratos uno, dos y tres. Cuando se genera un superávit, es decir que lo recaudado supera el valor de los subsidios asignados en la liquidación de las facturas, el prestador de los servicios trasladará dichos recursos al correspondiente FSRI que el municipio estará administrando.

Las contribuciones solidarias son un impuesto Nacional cedido a las entidades territoriales para financiar sus gastos en subsidios. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 345 de la Constitución Política, dichos recursos deberán estar presupuestados en el capítulo de ingresos de los distritos y municipios, sin importar que se recaude sin situación de fondos.

En Colombia el ejercicio de presupuestación de este impuesto se cumple por parte de algunas capitales y municipios con más de 100.000 habitantes, el resto de los distritos y municipios no lo presupuestan a pesar de que la mayoría de ellos lo recibe sin situación de fondos y con esos recursos pagan los subsidios liquidados por los operadores de servicios públicos domiciliarios de APSB en las facturas que entregan a sus usuarios.

Adicionalmente, los municipios no ejercen ningún tipo de control al recaudo de este impuesto, a pesar que el ejercicio de la cesión les otorga las facultades tributarias establecidas en el estatuto tributario.

Caso aparte son los municipios prestadores directos (422 municipios a mayo de 2013 según el Registro Único de Prestadores de Servicios - RUPS), en donde el manejo presupuestal del recaudo del impuesto por contribución solidaria es deficiente. La acertada recomendación de las autoridades sectoriales, de crear Unidades de Prestación de Servicios al interior de los municipios prestadores directos, se ha mal entendido y el manejo presupuestal se distorsiona generando confusiones no solamente con las contribuciones solidarias sino con el gasto por subsidios y los costos administrativos y operativos.

# 422

Municipios prestadores directos, según el Registro Único de Prestadores de Servicios.



**Mayo  
2013**

## 4. Los contratos de transferencia

Se impusieron mediante la Ley 142 de 1994 y se reglamentaron con el Decreto 565 de 1996. Aunque inicialmente fueron concebidos para pactar las condiciones del giro, se han limitado a exigirle al prestador la presentación de las cuentas de cobro y a obligar al municipio a su pago en un tiempo no superior a los 30 días.

En la práctica, se convirtieron en un formalismo mediante el cual se asigna una partida presupuestal por concepto de subsidios a cada uno de los prestadores de servicios públicos domiciliarios con los que se suscriben. Las normas que regulan los contratos no impusieron reglas diferentes a la presentación de las cuentas de cobro y el correspondiente pago, olvidando la importancia de que los funcionarios a cargo de los giros realicen un proceso de auditoría detallada en el que se verifique la aplicación de los subsidios en cumplimiento de las variables determinantes para realizar una adecuada asignación de subsidios.

Adicionalmente, el proceso para suscripción de contratos de transferencias se ha convertido en una ritualidad anual en donde se abren procesos de selección, a pesar que el prestador de los servicios está seleccionado desde muchos años atrás, se solicitan pólizas de cumplimiento y otros tipos de garantía, se realizan liquidaciones bilaterales al cierre de cada vigencia y se solicitan autorizaciones para comprometer vigencias futuras destinadas al pago de subsidios.



## 5. Las auditorías a las cuentas de cobro

Que por subsidios deben presentar los prestadores a los distritos y municipios, no están claramente reglamentadas. Los prestadores entregan cuentas de cobro sin los suficientes soportes, en las que se presenta de manera agregada el valor de los subsidios descontados en las facturas. Por parte del municipio no existe un ejercicio de auditoría a dichas cuentas, sino que los funcionarios encargados se limitan a tramitar los pagos con cargo a los recursos que financian subsidios.

En muy pocos distritos y municipios se realizan auditorías en las que se verifican las tarifas utilizadas para cada estrato, el subsidio aplicado únicamente a consumos básico, la correcta aplicación de la estratificación, la correcta aplicación de conformidad con el uso de los inmuebles, la correcta aplicación de tarifas por contribución solidaria y el correcto uso de los componentes tarifarios que sirven de base a las liquidaciones anteriores.

La ausencia de auditorías a las cuentas de cobro por subsidios se ha convertido en el origen de una deficiente asignación de subsidios, que en el particular caso de los distritos y municipios, que realizan auditorías, se han podido establecer errores de los prestadores en la liquidación de subsidios, que han consistido en términos generales en la liquidación de subsidios a consumos complementarios y suntuarios, la liquidación de subsidios a predios de uso industrial y comercial o a predios de uso residencial no subsidiables y la asignación de subsidios a predios de estrato dos con tarifa de estrato uno.



## 6. La estratificación socioeconómica

Fue establecida en los artículos 101 a 104 de la Ley 142 de 1994 como un mecanismo de focalización de subsidios, que inicialmente debe ser adoptada por los alcaldes, para posteriormente ser actualizada de conformidad con las realidades urbanísticas de los distritos y municipios, con ayuda de los correspondientes Comités Permanentes de Estratificación - CPE. Aproximadamente el 40% de los municipios del país no han cargado al SUI de manera satisfactoria los actos de adopción de la estratificación con sus correspondientes anexos.

Adicionalmente, un alto porcentaje de los municipios que cumplen con el requisito de estratificación para el proceso de certificación en la realidad no le comunican a sus prestadores de servicios públicos domiciliarios los listados de estratificación. Tampoco actualizan la estratificación y no tienen en funcionamiento los Comités Permanentes de Estratificación, los cuales si bien es cierto están creados, no se reúnen para cumplir con sus funciones.

Colombia no estratifica el sector rural debido a los altos costos y la ausencia de fuentes de financiación. Si bien es cierto existe la autorización para establecer la tasa para la financiación de la estratificación, dicha tasa no es suficiente en especial para los municipios prestadores directos, puesto que tienen que asumir el 100% de la financiación por no tener empresas para cobrarles la tasa. Adicionalmente, el sector rural de los municipios cuenta con un número muy grande de pequeños prestadores que entregan el servicio sin metodología tarifaria, sin registro al Registro

Único de Prestadores de Servicios Públicos - RUPS y sin ningún tipo de formalización que impide vincularlos a la financiación del servicio de la estratificación y al otorgamiento de subsidios.



## 7. El recaudo de la tasa para financiar la estratificación

A pesar de haber sido autorizado por el artículo 11 de la Ley 505 de 1999, solamente se reglamentó hasta el año 2010 con la aparición del Decreto 0007 del mismo año, en el que se estableció el sistema y el método para que las entidades territoriales pudieran adoptar la tasa y cobrársela a las empresas de servicios públicos domiciliarios que se benefician con el servicio de estratificación socioeconómica.

La tasa consiste en la autorización a los distritos y municipios para que recuperen los costos en los que incurren por prestar el servicio de estratificación. Las empresas de servicios públicos domiciliarios concurren al pago luego de que el sistema y el método les imponen una carga relacionada directamente con sus ingresos y el número de usuarios. Adicionalmente el municipio participa en la concurrencia.

La tasa ha generado dificultades para su adopción en la medida que muchos municipios son prestadores directos y no cuentan con empresas a las que se les pueda imponer la concurrencia, adicionalmente, en muchos de los municipios que cuentan con operadores no se tiene un equipo de funcionarios capacitados en aspectos tributarios que le permitan al municipio adoptar la tasa con facilidad.

Por otra parte, la tasa fue reglamentada con el sistema y el método en el año 2010, de tal forma que no ha sido ampliamente difundida y por lo mismo es desconocida en una parte importante

de las entidades territoriales. Algunas de las municipalidades que la han impuesto han incurrido en el olvido de presupuestarla, incumpliendo con el artículo 345 de la Constitución Política.



## 8. El proceso de certificación

El establecimiento en Colombia del proceso de certificación de los distritos y municipio para el ejercicio de las competencias en el Sector APSB y la administración de los recursos de APSB-SGP, puso al descubierto la realidad administrativa y financiera del Sector al interior de las entidades territoriales.

Lamentablemente el proceso de certificación sirvió solamente como un ejercicio de diagnóstico pero no como un mecanismo para activar las buenas prácticas financieras y de planeación sectorial en las municipalidades. La constante aparición de normas de flexibilización de requisitos para la certificación, generó que el proceso a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD se convirtiera en una expectativa de plazos venideros, que estimuló una cultura del confort en los funcionarios territoriales a cargo del cumplimiento de los requisitos exigidos para alcanzar la certificación.

Los distritos y municipios descertificados pierden el ejercicio de las competencias sectoriales y el manejo de los recursos del SGP-APSB, que inmediatamente pasan a cargo de los correspondientes departamentos. El ejercicio de competencias y la administración de los recursos quedan por cuenta de los departamentos, quienes tendrán que hacer la gestión sectorial que no pudo realizar el municipio descertificado. Sin embargo, los resultados de ese modo de asunción de competencias y administración de recursos por parte de los departamentos no han sido los mejores. Los municipios que fueron descertificados y que por gestión del departamento logran la llamada

recertificación, cumplen con los requisitos exigidos por el proceso a cargo de la SSPD, pero no con la puesta en funcionamiento de las herramientas financieras y de planeación sectorial exigidas para la certificación.



Este comportamiento reiterado está explicado por la debilidad administrativa de los departamentos, que impulsados por la ausencia de competencias y la aparición de los Planes Departamentales de Aguas, desmontaron sus oficinas de aguas y por lo mismo debilitaron su ya incipiente capacidad para asesorar técnicamente el Sector en los municipios. Ahora, los departamentos como receptores de los problemas de los municipios descertificados, se tuvieron que enfrentar a la administración de recursos y ejercicio de competencias en el Sector, con una muy débil capacidad administrativa, en medio de serias dudas y vacíos normativos para el manejo presupuestal, que ha desembocado en la imposibilidad de devolver los recursos a los municipios que se certificaron.

La Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, estableció como una medida correctiva la Asunción de Competencias, por medio de la cual se retiran competencias y administración de los recursos del SGP a los Sectores de Salud, Educación, Propósito General y Agua Potable y Saneamiento Básico que han sido mal administrados por las entidades territoriales

La Asunción de Competencias como medida correctiva tiene efectos similares a los que genera la descertificación en los distritos y municipios, puesto que en esta última existe un traslado de competencias y administración de los recursos a los correspondientes departamentos. En ese sentido existe una posible duplicidad de funciones o una subsumisión de un proceso en el otro, razón por la cual es necesario eliminar uno de los dos procesos.



## 9. Los planes *Departamentales de Agua\_PDA*

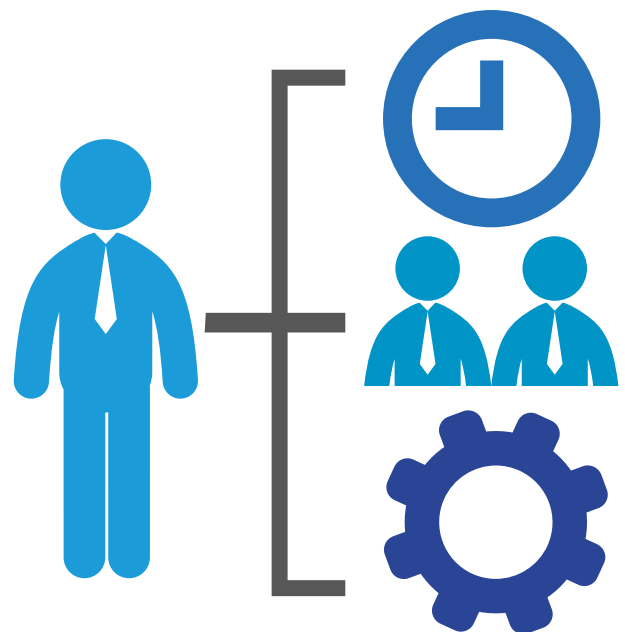
Se incubaron como un proyecto regional de asociación para la optimización de la infraestructura productora de agua potable, el cual aprovecharía los recursos departamentales y municipales originados en el SGP-APSB, las regalías, los recursos de la Nación y los recursos propios de las entidades territoriales, que en el marco de las economías de escala diseñarían y ejecutarían proyectos de impacto regional que en un periodo de dos años elevaría los indicadores de calidad, continuidad y cobertura.

Seis años después de implementados los PDA y después de haber soportado las dificultades originadas en el uso de las vigencias futuras en cabeza de una entidad pública ajena a las entidades territoriales que no estarían vinculadas a la ejecución de las obras sino a los cierres financieros de cada proyecto; los problemas generados por el manejo de recursos del SGP-APSB con destino al pago de subsidios a través del patrimonio autónomo del Consorcio de Financiamiento de Inversiones en Agua - FIA; y por último, que el aprovechamiento de economías de escala no se dio en ninguno de los departamentos; se puede afirmar que los gestores (en su calidad de administradores de los PDA) se dedicaron a la ejecución de proyectos que se pudieran desarrollar en una vigencia, de tal forma que los PDA se convirtieron en la suma de muchos pequeños proyectos de impacto local que nunca generarán economías de escala por la imposibilidad técnica y financiera debido a la baja capacidad productiva de cada uno de ellos.

Las economías de escala son muy posibles en otros servicios públicos domiciliarios, en donde la

interconexión requiere de inversiones acordes con la capacidad financiera de los integrantes de la asociación regional, es mucho más económica la interconexión para transmisión de energía eléctrica o gas domiciliario (equivale aproximadamente al 25% de los costos en agua) que la interconexión para el transporte de agua cruda o tratada.

Así las cosas, los PDA seguirán desarrollando proyectos de impacto local que sumados deberían incrementar los indicadores de calidad, continuidad y cobertura a costos de mercado, porque el aprovechamiento de economías de escala requiere de inversiones iniciales muy altas y el uso de vigencias futuras no solamente por el alto requerimiento de fondos sino por la gran envergadura de las obras que no se podrían realizar en una sola vigencia.



## 10. La inversión en el Sector APSB Agua Potable y saneamiento Básico

El diseño de sistemas de acueductos que tendrán que operar de conformidad con la economía de mercado exigió la participación de particulares en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por esa razón la Ley de servicios Públicos Domiciliarios-LSPD otorgó la competencia de regular la tarifa a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, quien diseñó un modelo que le permitiría a los prestadores la recuperación de los Costos Medios de Administración - CMA, Costos Medios de Operación - CMO, Costos Medios de Inversión - CMI y los Costos Medios de las Tasas Ambientales - CMTA. Así las cosas, la tarifa se conforma con estas variables, las cuales están delimitadas en la metodología tarifaria (Resolución CRA 287 de 2004) obligando a los prestadores a incluir en el precio del agua los costos de administración que corresponden al gasto en nómina, los costos de operación que corresponden a los gastos en químicos potabilizadores, los costos en tasas que corresponden a los pagos por captación a las autoridades ambientales y el costo de la inversión necesaria para entregar en condiciones uniformes un servicio con una calidad determinada, con una continuidad previsible, una cobertura creciente y el mantenimiento y reposición de las redes.

El Componente de Inversión, denominado CMI, exige la construcción de un plan de inversiones en un tiempo determinado, en el que el prestador del servicio se compromete a realizar las obras necesarias para la entrega eficiente del servicio,

utilizando los recursos de la tarifa que corresponden al CMI. Esta inversión puede acercarse al 30% de la tarifa.

En un municipio con 5.000 usuarios, es decir con 30.000 habitantes y una facturación de 10 m<sup>3</sup> mensuales por usuario con una tarifa de \$1.300 m<sup>3</sup>, el prestador facturaría aproximadamente \$7.800 millones al año y debería realizar una inversión aproximada de \$2.350 millones en la infraestructura del municipio.

Pues bien, los prestadores no están invirtiendo los recursos que por recaudo de CMI les corresponde. Los municipios colombianos no cuentan con la inversión suficiente a pesar que en las tarifas que pagan los usuarios se puede encontrar una fuente importante de recursos para optimizar los sistemas de la prestación del servicio.



Las crisis del agua reclaman inversión, la opinión pública exige al Gobierno Nacional más inversión y la autoridad tarifaria que es la SSPD no informa de investigaciones por la inexistencia de inversión con los recursos del CMI. Mientras tanto los municipios están destinando altos porcentajes del SGP-APSB a la financiación de subsidios, sacrificando la inversión en infraestructura que desde sus competencias pueden realizar.

Liberar recursos del SGP-APSB para inversión en infraestructura puede ayudar a solucionar la crisis, sin embargo la financiación de los subsidios no se puede abandonar porque es el mecanismo ideal de cierre financiero del sistema.

El Legislador en el 2012, mediante la expedición de la Ley 1537 de ese año, creó el Fondo Nacional de Solidaridad de Agua potable y Saneamiento Básico en su artículo 53, como una herramienta para financiar subsidios con recursos del Presupuesto de la Nación. Sin embargo a la fecha no se ha reglamentado.



## /// *Propuestas de Optimización* ///

**1.** Eliminar el proceso de certificación para APSB realizado por la SSPD en razón a que fue subsumido por la Asunción de Competencias establecida en el artículo 13.3 del Decreto 028 de 2008 y a cambio, modificar la asignación del SGP por eficiencia administrativa, incluyendo nuevas variables que den cuenta de la existencia de manejo presupuestal y contable de los FSRI, el incremento del recaudo por contribución solidaria y el crecimiento del recaudo de la tasa para financiar estratificación.

**3.** Establecer la obligación a los prestadores de servicios públicos domiciliarios de presentar los soportes contables discriminados por usuario, de la aplicación de subsidios y recaudo de las contribuciones solidarias, como requisito para radicar las cuentas por subsidios que presentan a los distritos y municipios. Dicha presentación deberá realizarse en medios magnéticos accesibles a la entidad territorial, discriminando por cada usuario estrato asignado; consumos básicos, complementarios y suntuarios; tarifa del subsidio y periodo facturado. Para el caso de aportes o contribuciones recaudadas, en su calidad de agentes retenedores de un impuesto municipal, deberán presentar los correspondientes soportes.

**2.** Permitir que los municipios de categorías cuarta, quinta y sexta financien los costos del servicio de estratificación con los recursos de APSB-SGP, como parte de la concurrencia a la que están obligados al imponer la tasa para financiar la estratificación.



**4.** Simplificar el proceso para la suscripción de contratos de transferencia, precisando que no se requiere suscribir un contrato por cada vigencia sino que solamente se suscribe contrato con nuevos operadores o ante el cambio de condiciones reglamentarias.

Adicionalmente se debe precisar que en los contratos de transferencias no se adquieren bienes o servicios sino que se pactan condiciones de giro, razón por la cual no es necesario solicitar autorización para comprometer vigencias futuras.

**5.** Modificar la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control incluyendo medidas preventivas y correctivas que se puedan aplicar directamente a los ejecutores y administradores de recursos del SGP.

**6.** Se propone que se le entregue a los municipios la competencia para verificar el monto de las inversiones realizadas por cada uno de los operadores con el CMI, de forma que el municipio pueda exigir la inversión necesaria so pena de la investigación y las sanciones que deberá imponen la SSPD.



**7.** Reglamentar el Fondo Nacional de Solidaridad para el Agua Potable y el Saneamiento Básico.



**Dirección General de Apoyo Fiscal**  
**LOS FONDOS DE SOLIDARIADAD**  
**Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS**  
**FSRI EN ACUEDUCTO,**  
**ALCANTARILLADO**  
**Y ASEO**



**MINHACIENDA**

---

## // Resumen

Los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos - FSRI son una herramienta fundamental para el cumplimiento de las obligaciones por concepto de los subsidios<sup>(1)</sup> otorgados por las entidades territoriales a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, a través de la función de aplicación de los aportes<sup>(2)</sup> y el cobro del llamado déficit de subsidios<sup>(3)</sup> por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios del Sector. Este documento presenta una lectura del fundamento legal de los FSRI, de tal forma que el lector pueda sistematizar con facilidad el funcionamiento de esta herramienta financiera de administración.

### *Palabras clave*

Fondos de Solidaridad, Metodología de Equilibrio, Contratos de Transferencia.

1. Según el artículo 1 del Decreto 565 de 1996, "se entiende por subsidio la diferencia entre el valor que un usuario o suscriptor paga por el consumo básico del servicio público domiciliario y su costo económico de referencia, cuando tal costo es mayor que el pago que efectúa el usuario o suscriptor." El subsidio se aplica como un descuento en la factura, indicando con claridad que el descuento corresponde a un subsidio.

2. Aportes es uno de los nombres que se le da al impuesto creado por el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 que inicialmente se llamó factor y posteriormente adquirió el nombre de contribución solidaria. Este impuesto lo recaudan los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a los usuarios de predios de estratos 5 y 6 y predios de uso industrial y comercial, para ser aplicados a pago de los subsidios que se reconocen como un descuento en las facturas de los usuarios de predios de estratos 1, 2 y 3.

3. Según el artículo 8 del Decreto 565 de 1996 el déficit de subsidios es la diferencia negativa entre aportes solidarios recaudados y subsidios aplicados por los prestadores de servicios.

## Introducción



Los FSRI no pueden ser entendidos como un simple mecanismo de reconocimiento y pago de subsidios, sino que también deben ser reconocidos como un excelente instrumento de planeación, organización, focalización, administración y gestión de los recursos destinados al gasto social a través de la eficiente asignación de subsidios debidamente aplicados por los correspondientes prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Los FSRI cuentan con mecanismos administrativos complementarios que han sido diseñados para optimizar su funcionamiento. Los contratos de transferencia ordenados por el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos Domiciliarios – LSPD fueron reglamentados por el Decreto 565 de 1996, señalando únicamente que en dichos contratos se establecieran las condiciones del manejo de los recursos. Lamentablemente en el Decreto reglamentario no se hace referencia a los requisitos que deben cumplir los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo al momento de presentar sus cuentas de cobro por subsidios.

Otro mecanismo complementario a los FSRI es la metodología de equilibrio diseñada por el Decreto 1013 de 2005. La cual se constituye en una herramienta de planeación presupuestal que obliga a las entidades territoriales a llevar al proyecto de presupuesto la obligación de pago de subsidios plenamente financiada.

## Las normas que regulan el funcionamiento de los FSRI



Las tres normas más importantes para el debido funcionamiento de los FSRI son la **Ley 142 de 1994** o **Ley de Servicios Públicos Domiciliarios – LSPD**, el **Decreto 565 de 1996** y el **Decreto 1013 de 2005**.

### *Ley 142 de 1994<sup>(4)</sup>*

El artículo 89 de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios - (LSPD) creó los FSRI y estableció una parte del procedimiento para su funcionamiento. El aparte normativo es extenso y presenta dificultades para su análisis debido a la gran cantidad de elementos que establece, sin embargo aquí tratamos de entregar un estudio pedagógico que permita su fácil comprensión.

En primer lugar se debe tener en cuenta que los FSRI son fondos especiales del presupuesto de las entidades territoriales. Los fondos especiales fueron establecidos por el artículo 6 de la Ley 38 de 1989 y definidos por el artículo 27 de la Ley 225 de 1995, ambas normas compiladas en los artículos 11 y 30, respectivamente, del Decreto 111 de 1996<sup>(5)</sup>, que textualmente dicen lo siguiente:

### *“Artículo 11*

El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean

4. La Ley 142 de 1994 es conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios – LSPD. También se le da el nombre de Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios – RSPD.

5. Estatuto Orgánico de Presupuesto

administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional; (...)."

### **"Artículo 30**

Constituyen fondos especiales en el orden Nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador."

De tal forma que los fondos especiales son una categoría presupuestal del ingreso establecida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para manejar los ingresos definidos en la ley para la prestación de servicios públicos. La dificultad que presenta esta lectura consiste en que el artículo 30, arriba citado, hace referencia al orden Nacional.

Sin embargo, atendiendo a lo señalado en el artículo 109 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, las entidades territoriales pueden adoptar las categorías establecidas en el Decreto 111 de 1996 al interior de sus jurisdicciones, y de no hacerlo aplicarán el Estatuto Orgánico.

### **"Artículo 109**

Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente. (...)"

6. Ley 142 de 1994.

Una vez creados los FSRI por la Ley 142 de 1994 las entidades territoriales quedaron facultadas para adaptarlos a sus normas internas de presupuesto y de no haberlo hecho, de todas formas pueden aún crearlos en el presupuesto en aplicación del artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

De tal forma que los FSRI son fondos especiales creados por la Ley 142 de 1994 para que las entidades territoriales manejen a través de ellos los recursos destinados al pago de los subsidios otorgados a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Una vez precisada la definición anterior, se procede a revisar los aspectos relativos al funcionamiento de los FSRI que se encuentran en la LSPD<sup>(6)</sup>.



## Los FSRI en la LSPD

Dice el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 que *“los concejos municipales están en la obligación de crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, (...)”*.

El mismo artículo estableció que *“los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, (...)”*.

De tal forma que se puede entender que los FSRI fueron creados por el legislador para que las empresas de servicios públicos domiciliarios transfieran allí los superávits que generan del recaudo de aportes y la aplicación de los mismos a los subsidios otorgados por la entidad territorial a través de la liquidación de descuentos por subsidios a los estratos 1, 2 y 3 en las facturas que entrega cada uno de los prestadores.

Adicionalmente, queda claro que los FSRI fueron creados para destinar los recursos que allí se reciben, al reconocimiento y pago de los subsidios otorgados a los usuarios de servicios públicos domiciliarios.

El artículo 89 de la LSPD estableció el “factor<sup>(7)</sup>” como un porcentaje adicional al cobro del servicio para los usuarios de inmuebles de estratos 5 y 6 y los de inmuebles de usos industrial y comercial.

Posteriormente, en el numeral seis, el mismo artículo estableció que estos recursos asignados a los FSRI son públicos, por lo tanto los agentes recaudadores estarán sujetos a las normas del Estatuto Tributario que regulan las declaraciones y sanciones para los contribuyentes.



7. La Corte Constitucional en sentencia C-086 de 1998 encontró que la llamada contribución o factor es en realidad un impuesto Nacional cedido para la destinación específica de pagar subsidios otorgados.

De acuerdo con el artículo 73.23 de la Ley 142 de 1994, estos factores se deben destinar a “financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.”. El artículo 87.3 de la misma Ley de servicios públicos domiciliarios señaló que en cumplimiento de los principios de solidaridad y redistribución se establecieron los FSRI para que se les asignaran recursos para que los usuarios de los estratos altos ayuden a los usuarios de los estratos bajos a pagar las tarifas de los consumos básicos de los servicios públicos domiciliarios.

En el artículo 99.8 la Ley de servicios públicos domiciliarios estableció que los Concejos municipales deben crear los FSRI y autorizar el pago de subsidios a través de las empresas que prestan los servicios. Adicionalmente, el artículo 99.2 de la misma Ley ordenó que las entidades territoriales que otorgan subsidios “señalarán la entidad prestadora que repartirá el subsidio.”.

De tal forma que de la lectura de los dos artículos antes mencionados se concluye que las entidades territoriales deben precisar las entidades prestadoras que repartirán los subsidios otorgados a través de los correspondientes actos administrativos de tarifas de subsidios.

El mismo artículo 99.8 de la LSPD precisó que los FSRI realizarán la correspondiente transferencia de recursos a los prestadores en un plazo de 30 días contados desde la fecha en que se expida la factura a cargo del distrito o municipio. Sin embargo, aquí es necesario tener en cuenta que, en virtud del artículo 101.9 de la misma Ley, las entidades territoriales podrán exigir antes

de realizar los desembolsos, los correspondientes soportes para hacer auditoría a la aplicación de los subsidios teniendo en cuenta la estratificación oficial adoptada por el correspondiente distrito o municipio.



Adicionalmente, teniendo en cuenta que la factura por déficit en subsidios que presentan los prestadores al municipio tiene origen en la diferencia entre aportes recaudados y subsidios aplicados, la entidad territorial podrá ejercer sus facultades tributarias, de acuerdo con lo señalado en el artículo 89.6 de la ley de servicios públicos domiciliarios, sobre el recaudo de los aportes o contribuciones teniendo en cuenta que las normas sobre declaración y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989) aplican a los agentes recaudadores de tributos, que para el caso de acueducto, alcantarillado y aseo son los correspondientes prestadores de dichos servicios<sup>(8)</sup>.

El artículo 89.8 de la LSPD le ordena a las entidades territoriales, en el caso que los recursos asignados a los FSRI no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, cubrir la diferencia con otros recursos de sus presupuestos; los cuales, según el artículo 100 podrán ser los originados en los ingresos corrientes y de capital, la participación en los ingresos corrientes de la Nación (hoy SGP) y los recursos de los impuestos tratados en la misma Ley 142 de 1994.

El mismo artículo 100 prohíbe el uso de recursos del crédito para pagar subsidios, a pesar que inicialmente ha declarado que el pago de

subsidios se clasificará presupuestalmente como inversión social. La declaración de gasto de inversión social es realizada por la ley para que se le dé la prioridad que le corresponde al gasto público social de conformidad con el artículo 366 de la Constitución.

Finalmente, el mismo artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994, le ordena a las entidades territoriales suscribir contratos con las empresas prestadoras para asegurar la transferencia por parte de los FSRI para cubrir el valor de los subsidios correspondiente al déficit originado en la diferencia entre aportes recaudados y subsidios aplicados.

8. Respecto del ejercicio de las facultades tributarias la DIAN estableció en su oficio 34125 del 29 de mayo de 2012 que los excedentes provenientes de aportes recaudados por los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen como destino Fondos de Solidaridad Territoriales y que por esa razón la DIAN carece de control administrativo.

## Creación y funcionamiento de los FSRI desde la Ley 142 de 1994



Creación y funcionamiento de los FSRI desde la Ley 142 de 1994. En relación con el manejo y administración de los FSRI, después de analizado el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 y algunos otros artículos complementarios, se pueden señalar las siguientes obligaciones de las entidades territoriales:

- 1.** Se deben crear los FSRI con un acto administrativo de la correspondiente Corporación Política Administrativa, como fondos especiales del presupuesto de ingresos de la entidad territorial, en los que manejarán los recursos destinados al pago de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- 2.** En el acto de creación se debe establecer que estos FSRI son cuentas del presupuesto de ingresos, en donde se registrarán los recursos que sirven para financiar los subsidios otorgados por la entidad territorial y efectivamente aplicados por las empresas prestadoras de los servicios.
- 3.** Los recursos que se recaudan por aportes o contribuciones solidarias son impuestos de la entidad territorial y por lo tanto se deben presupuestar en su totalidad, independientemente que su recaudo se materialice sin situación de fondos. Cuando las empresas prestadoras consigan superávit entre aportes recaudados y subsidios aplicados, deberán girar los recursos del superávit al FSRI, lo que generará un recaudo presupuestal con situación de fondos de dicha renta territorial.

**4.** Debe existir en alguno de los actos administrativos que regulan el manejo de los recursos del FSRI, un señalamiento por parte de la entidad territorial en relación con las empresas de prestadores que podrán repartir los subsidios. Adicionalmente, en el acto de creación del FSRI la Corporación Administrativa deberá autorizar la aplicación de subsidios por parte de los prestadores de subsidios.

**5.** Los FSRI tienen 30 días contados a partir de la fecha de expedición de la factura de cobro por déficit de subsidios, para realizar el correspondiente giro. Sin embargo, previo al giro la entidad territorial podrá ejercer las facultades de revisión de la aplicación de subsidios y la liquidación y recaudo de aportes o contribuciones.

**6.** Para garantizar el giro de los recursos la entidad territorial deberá suscribir un contrato de transferencias con cada uno de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción.

**7.** La entidad territorial podrá realizar auditoría previa al giro de los recursos, verificando la aplicación de subsidios de conformidad con la estratificación oficial, y ejercerá las facultades tributarias en relación con el recaudo de los aportes o contribuciones solidarias cobradas por los prestadores a los usuarios que son sujetos pasivos de ese impuesto.

**8.** La suscripción de contratos de transferencia entre las entidades territoriales y las empresas prestadoras es obligatoria. Estos contratos tienen como finalidad “asegurar la transferencia” o pago de los subsidios.



## /// El manejo del superávit en los FSRI ///



En relación con el manejo de los superávit que se generen al interior de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios por efectos de recaudos de aportes o contribuciones superiores a los subsidios aplicados, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos que respecto de los FSRI fueron establecidos en el artículo 89.2 de la Ley 142 de 1994:

**1.** Las empresas prestadoras de servicios públicos serán las que realicen los recaudos de los aportes o contribuciones en los términos establecidos por la ley y de conformidad con las tarifas fijadas por las Corporaciones Administrativas<sup>(9)</sup>. Esos recursos deberán ser destinados al pago de los subsidios que fueron liquidados y descontados en la facturación entregada a los usuarios subsidiables.

En caso de presentarse superávit porque el recaudo de aportes es mayor a los subsidios aplicados, se deberán atender las siguientes reglas:

*1.1. El superávit en empresas oficiales prestadoras se destinará a los correspondientes FSRI para que éstos giren recursos a las empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan su actividad en la misma entidad territorial y que presenten déficit entre los aportes que recauden y los subsidios que apliquen.*

9. El artículo 125 de la Ley 1450 estableció como límite mínimo para aportes los siguientes porcentajes: estrato cinco 50%, estrato 6 60%, uso comercial 50% y uso industrial 30%. Las Corporaciones Administrativas fijarán las tarifas atendiendo estos límites mínimos, a través de Acto Administrativo.

*1.2 Si después de haber atendido los subsidios otorgados el FSRI presentan superávit, el mismo se destinará a las empresas de la misma naturaleza y servicio con sede en los distritos o municipios limítrofes, teniendo en cuenta para el reparto los mecanismos y criterios que establezca la Comisión Reguladora de Agua Potable - CRA.*

*1.3 Los superávits por este mismo concepto, que se generen en empresas privadas o mixtas se destinarán a los FSRI del municipio o distrito correspondiente y se transferirán mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezca la CRA.*

**2.** Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deberán llevar contabilidad independiente y cuentas detalladas de todo el proceso de recaudo de aportes y liquidación de subsidios.

**3.** El artículo 89.7 de la LSPD estableció una no sujeción al aporte o contribución solidaria en cabeza de los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro. También estableció una prohibición para otorgarles subsidios, señalando que estos organismos "sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio."

El particular caso del manejo presupuestal de los FSRI de los municipios prestadores directos, se abordará en esta misma cartilla en un documento especialmente dedicado al tema.



Dirección General de Apoyo Fiscal  
LAS TARIFAS DE ACUEDUCTO  
Y ALCANTARILLADO EN  
COLOMBIA



MINHACIENDA

## // Resumen

Este documento pretende contextualizar la problemática alrededor de las tarifas de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Colombia, parte de temas globales como la regulación, los bienes públicos y el monopolio natural y de manera gradual se encamina hacia delimitar los componentes y la composición de la tarifa. Se estructura partiendo de identificar las posiciones teóricas existentes frente a la regulación económica para definir en cual se enmarca el caso Colombiano, seguido de delimitar el marco legal sobre el cual se rigen las tarifas de servicios públicos, avanza hacia profundizar sobre la fórmula tarifaria de los servicios de acueducto y alcantarillado y termina en una revisión a las modificaciones propuestas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA con algunos comentarios a partir del marco teórico expuesto.

### *Palabras clave*

Acueducto, alcantarillado, tarifa, servicios públicos, regulación, fórmula, componentes.

## *Servicios de acueducto y alcantarillado*

El servicio público domiciliario de acueducto, llamado también servicio público domiciliario de agua potable comprende la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición, así mismo incluye actividades complementarias tales como la captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

Por su parte el servicio público domiciliario de alcantarillado comprende la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos e incluye las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

Ambos servicios se prestan en mercados en los cuales se tiene que realizar una cuantiosa inversión inicial y sostener elevados costos de mantenimiento de la infraestructura para la atención de un mercado limitado, en esta parte del proceso el ingreso de firmas adicionales no representa mayores incentivos, pues su participación podría estar restringida geográficamente y/o podría ser ineficiente.

De esta manera, se enmarca en la definición de monopolio natural, un caso particular de monopolio, en el cual una empresa tiene la capacidad de proveer toda la producción que necesita el mercado con un costo menor del que se generaría en la competencia entre varias empresas.

Por otro lado estos servicios son fundamentales para satisfacer las necesidades sociales de una población, por tanto se encuentran bajo la órbita de la regulación del Estado.

La forma en que los países se aproximen a la regulación, dependerá del enfoque teórico que asuma el Estado para soportar su intervención en la prestación de estos bienes y/o servicios. Elemento esencial para este documento es la regulación que se da de los servicios a través de un precio (tarifa) y la forma como se establece el mismo.



## *Regulación de los servicios Públicos*

Para contextualizar y situarse de mejor manera en el marco teórico en el que se desenvuelve la regulación, es necesario al menos de manera general conocer las concepciones teóricas que al respecto existen; en este sentido cabe destacar los siguientes enfoques:

### *“Enfoque Normativo”*

El objetivo de la regulación es garantizar el interés público; el desafío es regular los casos en los que se producen fallas de mercado que afectan los hechos de la realidad<sup>(1)</sup>.

En esta perspectiva la regulación sirve para corregir prácticas mercantilistas ineficientes o inequitativas; sin embargo no es la única solución, más bien es una segunda mejor opción que puede presentar problemas que se conocen como fallas regulatorias.

En especial a través de Samuelson (1954) y su modelo de equilibrio general de los bienes puros (públicos y privados), se establece que los públicos se financian con impuestos directos sin contraprestación directa por parte del Estado.

El objetivo de Samuelson era detener el crecimiento del Estado, por esta razón el análisis se concentró en que la financiación de los bienes públicos debería inclinarse hacia el principio del beneficio, en el cual cada contribuyente paga

según su consumo del servicio recibido, este principio implica que exista una contraprestación y/o contribución por los beneficios recibidos. Estos servicios se financian con impuestos que se convierten en cuasi-precios a través de tarifas, peajes, tasas y contribuciones.

Las críticas al enfoque se han encaminado a que Samuelson centra su análisis en los “bienes públicos puros”, los cuales son bastante escasos en la sociedad pero se pretende establecer la lógica de los “bienes públicos impuros o mixtos”, los cuales si deben ser financiados con impuestos indirectos y cuasi-precios.

### *“Enfoque Positivo”*

En este enfoque, la regulación debe estar en función del interés privado.

El enfoque positivo toma preponderancia cuando surgen cuestionamientos a la regulación, al respecto los argumentos utilizados eran que la regulación no estaba cumpliendo con los objetivos por diferentes razones<sup>(2)</sup>.

1. La competencia imperfecta (monopolios), la información asimétrica y las externalidades entre otros.

2. La falta de claridad en los aspectos políticos y legales entre el regulador y regulado, la racionalidad económica del proceso regulatorio y de la intervención estatal, la captura de las actividades de interés público

Desde esta perspectiva los reguladores estaban siendo capturados por los grupos de interés y se estaba comprometiendo el juicio del regulador y favoreciendo a los grupos más influyentes (individuos y firmas). El enfoque positivo de la regulación subraya un proceso de compensaciones entre las partes que intervienen en la actividad económica regulada, allí el objetivo de la decisión final del regulador cambia, ya no es la maximización de una función de bienestar social, sino la de un beneficio político que favorece a los intereses individuales.

## *“Nueva Economía de la Regulación”*

La nueva economía de la regulación se ocupa del problema de agencia que surge como consecuencia de una estructura asimétrica entre el principal y el agente. En este enfoque, la regulación es una aplicación de la metodología principal-agente en la relación contractual entre el regulador y el agente regulado (Laffont y Tirole 1994).

El principal es el Estado (la agencia reguladora) quien no posee toda la información pero si posee los derechos de propiedad de un activo o de la función administrativa.

El agente regulado es el operador del servicio que administra la propiedad de los activos y, por tanto, es la parte informada sobre los detalles de sus contenidos específicos<sup>(3)</sup>.

3. Insumos, tecnología y estructura de costos.

En el modelo principal-agente existen tres elementos decisivos: la información, los incentivos y el diseño eficiente de los contratos. El principal es el encargado del diseño de mecanismos de monitoreo y de los incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de sus beneficios. En este sentido, si existe un entorno institucional apropiado, las relaciones entre el principal y el agente no deben generar fricciones.

Para Goldberg (1974), la regulación no se justifica porque existan condiciones de monopolio, sino por la necesidad existente de administrar la relación contractual. En este modelo, la agencia reguladora es un principal que administra un contrato de largo plazo en procura de los intereses colectivos de los grupos sociales. En este sentido la regulación se justifica por la necesidad de administrar el servicio y de determinar los precios (tarifas), la tecnología, las inversiones y los costos.

La regulación en esta perspectiva se encuentra justificada entre otras cosas por factores (ambientales, humanos y costos) que contribuyen a generar fallas en la prestación del servicio. Los factores ambientales se relacionan con la incertidumbre y la complejidad; los humanos con la racionalidad limitada y el oportunismo (Williamson 2000); y los costos son los generados ya sea ex ante<sup>(4)</sup> o ex post<sup>(5)</sup>.



4. Redacción, negociación y salvaguarda del contrato entre otros.

5. Derivados de desviaciones respecto a lo acordado, costos de arbitraje entre otros.

## *“Marco legal Tarifario”*

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario acercarse al marco legal de las tarifas en Colombia, en este sentido la norma fundamental y primaria sobre la cual se establecen las demás es la Constitución Política de Colombia, allí se establecen los lineamientos para la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, delimitando las actuaciones propias del Estado y las que pueden ejercer otros entes. Claramente la constitución establece que el Estado debe solucionar las necesidades insatisfechas en los servicios públicos que se tratan en este documento, sin embargo establece la oportunidad para que sean otros entes los encargados de proveer los servicios.

Posterior a la aparición de la Constitución Política de Colombia en el año de 1991, es aprobada la Ley 142 de 1994. Ésta norma se convierte en el referente en materia de legislación acerca de los servicios públicos, pues define en su totalidad las condiciones de prestación de los servicios públicos domiciliarios en el territorio Nacional.

Allí se establece la definición de los servicios públicos domiciliarios, las competencias en materia de regulación tarifaria, los instrumentos de intervención estatal, la responsabilidad en la fijación del régimen tarifario, los componentes del régimen tarifario, los criterios generales de orientación, las posibilidades de libertad, los objetivos de las tarifas y los costos que serán incluidos en la tarifa.

En lo que tiene que ver directamente con el proceso de regulación tarifaria en Colombia existe un ente regulador con carácter y responsabilidad



Nacional que tiene la responsabilidad de la regulación tarifaria; en cuanto a la aplicación de la metodología tarifaria Colombia se ubica en la corriente en la cual es aplicada por la empresa regulada y luego aprobada o reformada por el ente regulador; la aprobación final a la tarifa que será aplicada por la empresa prestadora es potestad del municipio afectado; a su vez en Colombia el ente regulador CRA solo establece las metodologías pero el control corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD<sup>(6)</sup>; ambos estamentos CRA y SSPD participan en la revisión y aprobación de los planes de inversión y adicionalmente en Colombia<sup>(7)</sup> el esquema de regulación se basa en el modelo de "techo de precios" desarrollado en el Reino Unido.

A pesar de que se puede argumentar que la regulación colombiana contiene elementos de los tres enfoques; desde la concepción de la Constitución y la ley 142 de 1994 el enfoque era predominantemente normativo, sin embargo en la puesta en práctica de la regulación el objetivo inicial se ha ido transfigurando.



6. Caso excepcional en América Latina.

7. Como en la mayoría de los demás países.

## *Estructura tarifaria*

Según la resolución de la CRA 287 de 2004 por medio de la cual se estableció la metodología tarifaria para regular el cálculo de los costos de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado y que a la fecha continua vigente, se aplica un modelo de eficiencia comparativa, aplicando la metodología de Análisis Envoltante de Datos -DEA, la cual determina comportamientos eficientes de los prestadores con el fin de establecer una frontera de eficiencia donde se sitúan las mejores prácticas o combinaciones insumo – producto.

Las tarifas vigentes en Colombia de los servicios de acueducto y alcantarillado están compuestas por un Cargo Fijo que está determinado por unos Costos Medios de Administración. Así mismo, está compuesto por unos cargos por consumo que están determinados por un Costo Medio de Operación y Mantenimiento, un Costo Medio de Inversión y por el Costo Medio de Tasas Ambientales.

$$VF_i = CF_i + VC_i^{(8)}$$

### ***Dónde:***

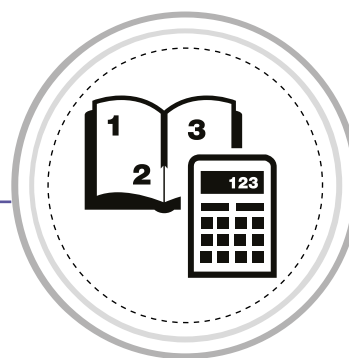
VF<sub>i</sub>: Valor de la factura del usuario de estrato i

CF<sub>i</sub>: Cargo Fijo del usuario de estrato i

VC<sub>i</sub>: Valor del Consumo del usuario de estrato i

Para calcular el cargo fijo se utiliza como referencia el Costo Medio de Administración y las tarifas aplicables al cargo fijo se dan al aplicar la siguiente fórmula:

$$CF_i = CMA \times Fi$$



8. Para ver con mayor detalle y especificación los componentes implícitos en la fórmula es necesario revisar la resolución CRA 287 de 2004.

## Dónde:

CFi: Cargo Fijo del estrato i

CMA: Costo Medio de Administración

Fi: Factor de subsidio o contribución aplicado a los usuarios del estrato i.

## “Modificaciones de la revisión quinquenal”

En el año 2008, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA considerando lo establecido en el artículo 126 de la ley 142 de 1994<sup>(9)</sup> y en concordancia con el Decreto 2696 de 2004<sup>(10)</sup>, presentó las bases para la revisión de la tarifa de los servicios de acueducto y alcantarillado ante las entidades prestadoras de estos servicios, los usuarios de los mismos y terceros interesados.

En este documento, se señalan los criterios sobre los cuales se empezó a desarrollar la revisión quinquenal, las metodologías propuestas, y los fundamentos sobre los cuales se cimentan tales propuestas.

Allí se plantea la necesidad existente de garantizar señales que incentiven una reducción en los cargos fijos, un avance en el componente de inversión y las metodologías de eficiencia comparativa para ajustar los costos administrativos y operativos a niveles más eficientes.

Con relación al componente de inversión, en su revisión, la CRA encontró la necesidad de establecer de forma específica una definición para éste. Por otra parte, la CRA plantea otros elementos igualmente interesantes relacionados con la calidad en el servicio y su relación con la tarifa.

No obstante, parece aproximarse marginalmente y aunque plantea de entrada cuales deben ser los parámetros mínimos de calidad, no resuelve quién, cómo serán medidos y qué tipo de sanciones implican las desviaciones de los estándares mínimos de calidad.



9. Ley 142 de 1994. Artículo 126. Vigencia de las fórmulas de tarifas. Las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia de cinco años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la comisión para modificarlas o prorrogarlas por un período igual. Excepcionalmente podrán modificarse, de oficio o a petición de parte, antes del plazo indicado cuando sea evidente que se cometieron graves errores en su cálculo, que lesionan injustamente los intereses de los usuarios o de la empresa; o que ha habido razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometen en forma grave la capacidad financiera de la empresa para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas. que establece una vigencia para las formulas tarifarias de cinco años. (Reglamentado por el Decreto Nacional 3860 de 2005)

10. Por el cual se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.

De acuerdo con lo establecido por la comisión de regulación, es preciso establecer un régimen de calidad y descuentos asociados a la calidad del servicio que genere las señales necesarias para que el prestador se obligue a cumplir con los estándares mínimos so pena de descuentos en los costos de referencia.

El documento se centra alrededor de tres aspectos fundamentales; el componente de inversión y los elementos asociados a este; los costos de capital, los costos de Administración, Operación y Mantenimiento -AOM y las pérdidas de agua y su relación con la gestión empresarial.

En el primer componente la revisión gira entorno a la inclusión o no de un factor de ejecución de inversiones, que tome en consideración variables como niveles de cobertura, calidad del servicio prestado, nivel de agua no contabilizada con referencia a un punto de pérdidas máximas aceptables y la estructura de capital utilizada para financiar inversiones; la búsqueda de mayores incentivos explícitos a la eficiencia en las inversiones<sup>(11)</sup>; la importancia de atar las inversiones del Sector a metas de cobertura y calidad verificables en el tiempo; una revisión profunda con relación a las metodologías establecidas para los costos de capital y la insistencia en la necesidad de fortalecer la política de regionalización del servicio generando incentivos para aquellas empresas que presten el servicio en mercados diferentes al propio, con el ánimo de aprovechar las economías de escala que se pueden generar con ello.



11. Lo que implica un nuevo modelo regulatorio de las inversiones

Para el segundo componente se examinan tres temas puntuales, si guarda relación con los modelos de eficiencia aplicados a los costos comparables (modificación del modelo DEA), si está relacionado con el cálculo de los costos comparables (un cambio en el Plan Único de Cuentas - PUC del Sector para el cálculo del DEA) y se discute el tema de los costos particulares (ausencia de un mecanismo claro que permita incluir estas particularidades de las empresas prestadoras dentro de las tarifas).

Para el tercer componente se señala que actualmente el nivel de pérdidas aceptables se encuentra en el 30%, pero que este valor puede estar sobrevalorando o subvalorando los niveles eficientes de pérdida que el regulador debe permitir sea incorporado a la tarifa y por tanto considera que las empresas del Sector deben emitir señales conducentes al alcance de un nivel de pérdidas óptimo.

No obstante lo anterior, por medio de la Resolución 513 de 2010<sup>(12)</sup> la CRA presentó el proyecto de resolución por el cual se establece la nueva metodología tarifaria a la opinión pública, la que debería reflejar la discusión dada en el Sector al respecto de las bases propuestas en 2008, sin embargo ésta muestra una fórmula de actualización por componente utilizando como criterio de actualización el Índice de Precio al Consumidor - IPC, lo cual implica que durante la revisión se encontró que la fórmula tarifaria vigente no requirió ser actualizada en materia de calidad, control de inversiones o productividad.

12. "Por la cual se presenta el proyecto de resolución "Por la cual se establece la metodología para la actualización de tarifas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, sus actividades complementarias y las actividades que realizan los prestadores de los mismos en los términos de la Ley 142 de 1994, por variaciones en el índice de precios al consumidor" y se inicia el proceso de discusión directa con los usuarios y agentes del sector"

Es decir, desconoce las propuestas de cambio sobre las cuales se inició el proceso de revisión y deja de lado todas las ideas innovadoras que permitirían mejorar la estructura tarifaria.

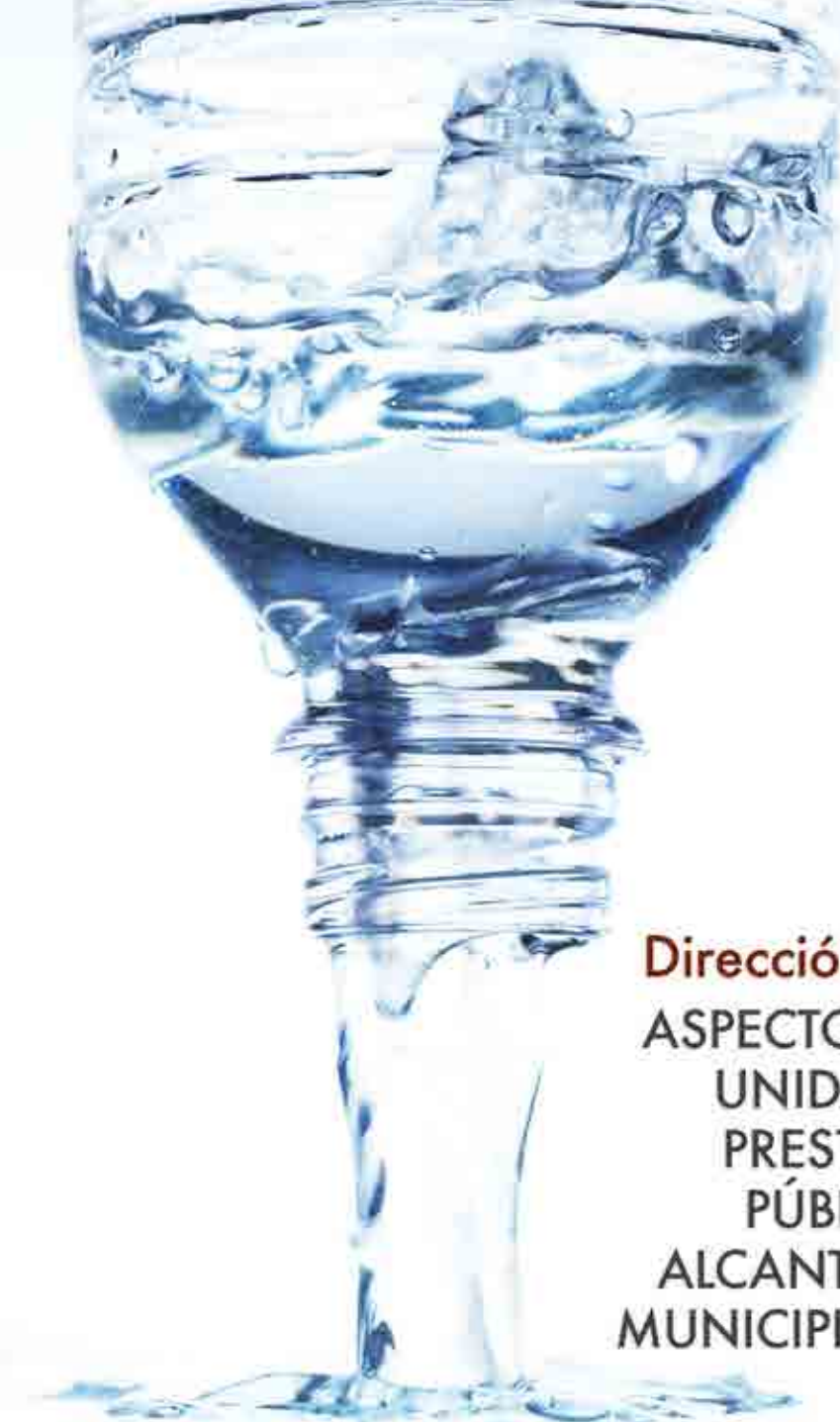
Aunque el documento de la CRA abrió espacio para la discusión alrededor de la metodología, señaló aspectos relevantes en términos de qué debe entenderse por componente de inversión, que aspectos determinan su comportamiento dentro de la tarifa y el deber ser alrededor del mismo, especialmente en lo concerniente a la diferenciación de tarifas dentro de un único "mercado atendido" por la causación de estas inversiones, y que la capacidad de realizar esa diferenciación va en directo beneficio del usuario del servicio, le da mayor transparencia a la tarifa y a la prestación del servicio, además del establecimiento de unas bases que parecen identificar varios aspectos neurálgicos de la regulación (calidad, control de inversiones, productividad y eficiencia), la publicación del proyecto de resolución de actualización de tarifa, muestra un resultado que se aparta de esas bases de revisión, puesto que toma el índice de precios al consumidor como factor de actualización de la tarifa, y descarta factores de actualización por calidad, control de las inversiones (fuentes de financiación) o ajustes por productividad.

Es necesario entonces indicar que aunque se presentó una ventana de oportunidad única para encaminarse a resolver problemas estructurales del Sector<sup>(13)</sup> por la vía del ajuste de las tarifas, pareciera que la discusión al interior de la CRA

concluyó que lo más conveniente es que la formula tarifaria no tenga cambios estructurales; generando por un lado un distanciamiento del enfoque teórico asumido en la Constitución, y por otro podría ser la materialización de uno de los elementos que más fuertemente se critican al enfoque Normativo de regulación.



13. Asignación de subsidios, problemas de pagos entre las entidades territoriales y los operadores, sobrecostos a las tarifas, derroche de un recurso natural no renovable y vital como el agua y los prestadores rurales entre otros.



**Dirección General de Apoyo Fiscal**  
**ASPECTOS PRESUPUESTALES DE LAS**  
**UNIDADES ADMINISTRATIVAS**  
**PRESTADORAS DE SERVICIOS**  
**PÚBLICOS DE ACUEDUCTO,**  
**ALCANTARILLADO Y ASEO EN LOS**  
**MUNICIPIOS PRESTADORES DIRECTOS**



**MINHACIENDA**

---

## // Resumen

La Ley 142 de 1994 conocida como la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (LSPD) estableció en su artículo 6 un procedimiento para que los distritos y municipios seleccionen los prestadores de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (AAA) que cumplirán con su objeto social en la jurisdicción del municipio. En caso de que la invitación pública resulte desierta, el municipio se verá abocado a la prestación directa del correspondiente servicio público sobre el que no hubo proponentes.

Actualmente existen 422 municipios que prestan directamente por lo menos uno de los AAA, razón por la cual las autoridades sectoriales recomiendan la creación de Unidades Administrativas de Servicios Públicos (UASP) para estos municipios, con el fin de otorgar un escenario administrativo que permita el cierre financiero de la prestación sin afectar los indicadores de disciplina fiscal de las entidades territoriales. Esta particular condición genera dificultades presupuestales porque el municipio queda en la condición de vendedor de servicios, recaudador de impuestos, otorgador de subsidios y prestador de servicios.

### *Palabras clave*

Unidades Administrativas de Servicios Públicos, Prestador Directo, Presupuesto.

La prestación directa de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con el artículo 6 de la LSPD es una actividad residual para los municipios, que se alcanza producto de la inexistencia de propuestas de prestación de servicios por parte de los particulares y las empresas de servicios públicos que prestan los AAA.

Por esta razón la prestación directa se convierte en un gran inconveniente para los municipios, puesto que los aspectos técnicos, jurídicos y financieros de la prestación de cualquiera de estos servicios requieren de conocimiento especializado y un cuidadoso manejo administrativo.

Así las cosas, las autoridades nacionales del sector han recomendado que los distritos y municipios que se hayan visto abocados a esta particular condición, creen al interior de su organización administrativa una Unidad especializada en la prestación de los AAA, que sin tener personería jurídica independiente a la del municipio, pueda entregar el servicio a los ciudadanos suscriptores, realice las labores de medición, crítica, liquidación y facturación, así como las labores de operación e inversión necesarias para la prestación eficiente de cada uno de los servicios a su cargo.

Desde la óptica administrativa el municipio Prestador Directo (PD) se ve abocado a disponer de personal que cumpla con funciones administrativas propias de la prestación de cualquiera de los servicios a su cargo, de operar el sistema garantizando calidad, continuidad y cobertura, y de realizar las correspondientes evaluaciones de necesidades de inversión para determinar finalmente el costo de cada uno de los servicios a su cargo.



Desde la óptica presupuestal el municipio PD se enfrenta a la imperiosa necesidad de administrar ingresos por venta de servicios públicos domiciliarios, ingresos con situación de fondos por el recaudo de aportes o contribuciones solidarias, ingresos por el recaudo de la tasa para financiar la estratificación y el gasto social directo en el otorgamiento de subsidios. Realmente, no existe un nuevo nivel presupuestal para el municipio, que lo eleve a la condición del manejo de presupuestos públicos regulados por las dos normas marco de presupuesto (Decreto 111 de 1996 y Decreto 115 de 1996).

Lo que existe es una generación de un nuevo rubro de ingresos y la ejecución con situación de fondos del impuesto denominado aporte solidario y que en condiciones normales recauda el prestador de los servicios.

Por la vía del gasto, el municipio tiene una particular situación en relación con el gasto de inversión, puesto que los subsidios de los servicios que prestan directamente no se trasladan al operador que es el propio municipio, sino que se destinan a la financiación de los costos del servicio. De igual forma, los costos de administración y operación del servicio cuentan como gastos de funcionamiento.



Si bien es cierto la prestación de servicios públicos domiciliarios está diseñada para que funcione en condiciones de mercado con un precio del servicio que respetará el marco regulatorio emitido por la Comisión reguladora de Agua Potable (CRA) a través de las metodologías tarifarias, también es cierto que las UASP no son personas jurídicas independientes, sino que a lo sumo son unidades ejecutoras de presupuesto que hacen parte del presupuesto central del municipio y que por lo tanto no cuenta con ingresos propios, sino que generan gasto que debe ser financiado con los recursos de destinación específica y con los recursos propios del municipio. Estos aspectos presupuestales están regidos por las norma internas de presupuesto del municipio, en el marco de lo señalado en el Decreto 111 de 1996. De tal forma que los municipios PD se rigen por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) establecido para el nivel central de la Nación y las Entidades Territoriales.



## *El Presupuesto de Ingresos en los municipios prestadores directos*

### *“Los ingresos por venta de servicios públicos domiciliarios”*

que reciben los municipios PD, deben registrarse a través de un rubro en el ingreso del nivel central que se deberá clasificar como ingreso corriente. En ningún caso ese ingreso se puede entender como un recurso de las UASP, en especial porque las secciones presupuestales no tienen presupuesto de ingresos, sino que únicamente tienen un presupuesto de gastos que es atendido por el nivel central.

En el rubro de ingresos por venta de servicios públicos domiciliarios no se deberá incluir el valor correspondiente a los aportes o contribuciones solidarias, puesto que este es un impuesto que por su particular condición y su destinación específica a la financiación de los subsidios, no hace parte del precio del servicio público domiciliario que lo genera.

### *“Los ingresos originados en el recaudo de los aportes o contribuciones solidarias”*

cobradas a los usuarios de inmuebles residenciales clasificados en los estratos cinco y seis, así como a los usuarios de los inmuebles de uso industrial y comercial, en el particular caso de los municipios PD continuarán registrándose en el correspondiente rubro de los ingresos corrientes del nivel central municipal por las mismas razones esbozadas en el aparte anterior. Si bien es cierto dicho recudo se consigue producto de la liquidación



efectuado en las facturas de servicios públicos que emite la UASP, este impuesto es propiedad del municipio, independientemente que con él deba cubrir los subsidios que otorga a los estratos subsidiables. De tal forma que las UASP no pueden reclamar propiedad sobre estos recursos.

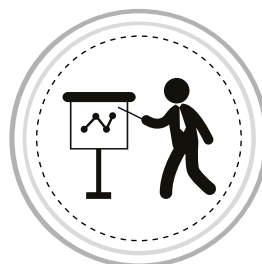
El recaudo por contribuciones solidarias en el caso de los municipios PD tiene una particular connotación, ingresa en un 100% con situación de fondos, puesto que quien lo recauda es el propio municipio a través de los pagos que por las facturas de servicios públicos recibe.

En el caso de la existencia de un prestador de servicios, el municipio no recibe los recursos directamente porque el prestador los recauda y los aplica a subsidios, sin embargo si debe existir trámite presupuestal de recaudo sin situación de fondos. Adicionalmente si el recaudo por aportes o contribuciones solidarias es superior al valor de los subsidios otorgados, el prestador deberá girar ese superávit al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos (FSRI) del municipio.

En ese mismo orden de ideas, el recaudo por contribuciones solidarias en los municipios PD no necesariamente debe ingresar presupuestalmente al FSRI, en la medida que estos recursos cumplen en el municipio PD las mismas funciones que en una Empresa de Servicios Públicos (ESP), hacen parte del ingreso con el que se financian los subsidios ya otorgados y por lo tanto se pueden disponer para la financiación de los costos administrativos, operativos, de inversión y pago de tasas de captación. En el particular caso que en un municipio PD el recaudo por aportes solidarios sea superior a los subsidios otorgados, el superávit se deberá girar al FSRI para que

cumpla con las funciones que estableció el artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

Ahora, sabiendo que en los municipios PD no es muy probable encontrar superávits en la ecuación aportes menos subsidios, se puede hablar de una regla general que consiste en que el recaudo por aportes solidarios se presupuesta como un impuesto en el ingreso corriente, con destinación legal a la financiación de los costos en los que incurre la UASP para prestar el o los servicios a su cargo.



### **“Los ingresos por la tasa para financiar la estratificación”**

hacen parte también de los ingresos corrientes del municipio, independientemente que los pagos los realicen empresas de servicios públicos de otros sectores y aún del mismo sector. El municipio actúa como sujeto activo de la tasa y para efectos de la financiación del servicio de estratificación se comporta como un concurrente que utilizará sus recursos propios para tal fin.

### **“El presupuesto de gastos en los municipios prestadores directos”**

Los municipios PD incurren en gastos propios de la prestación de servicios públicos domiciliarios que deben ser manejados teniendo en cuenta que se generan en la sección presupuestal denominada UASP.

### **“La compra de insumos para potabilización o para el barrido y recolección de basuras”**,

se presupuesta como un gasto operativo dentro de los gastos de funcionamiento de la correspondiente sección presupuestal. Este gasto no puede considerarse como una dificultad frente a los indicadores de la Ley 617 de 2000 en la medida que está compensado en el ingreso con el recaudo por venta del servicio.



## *“ El pago de subsidios ”*

en el caso de los servicios públicos prestados por una ESP o un prestador autorizado se continúa manejando como un gasto de inversión.

Sin embargo, en relación con los servicios prestados directamente por el municipio, no es necesario registrar el gasto en subsidios, porque realmente el municipio en este particular caso se comporta como una ESP a través de su UASP y puede disponer de los recursos que inicialmente destinaría a pagar subsidios, para la financiación de los gastos de administración, operación, pago de tasas e inversión, los cuales se presupuestan de conformidad con su naturaleza en la correspondiente sección presupuestal.

De tal forma, que en relación con los subsidios otorgados en los servicios públicos a cargo del municipio, no se debe realizar un traslado de recursos a la UASP en particular porque esa dependencia no tiene personería jurídica diferente a la del municipio, no cuenta con ingresos propios y es el municipio quién realiza el gasto por la vía del “no ingreso”, que se materializa en los descuentos que por subsidios se liquidan en las correspondientes facturas que la Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios-USPD entrega a los usuarios de los servicios a cargo del municipio.

Así las cosas, el municipio PD puede destinar los recursos con los que debería financiar subsidios en el caso que existiera ESP, a la financiación de los costos en los que se incurre por la prestación de los servicios, tal y como lo realizan las ESP que reciben pagos en virtud de las cuentas que por subsidios presentan al municipio.





Dirección General de Apoyo Fiscal

# APLICACIÓN DE LOS SUBSIDIOS EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO



MINHACIENDA

---

## Resumen

La aplicación de la política de subsidios en Colombia en el sector de agua potable y saneamiento básico define unos actores con competencias claras sobre su ejecución. En la práctica la población que requiere ser subsidiada en materia de servicios públicos domiciliarios supera por gran diferencia a la que realiza aportes solidarios o contribuciones para equilibrar el esquema del balance solidario.

Los mecanismos de identificación de usuarios de servicios públicos se encuentran desactualizados en la gran mayoría de entidades territoriales.

Este documento acerca a la realidad de la aplicación de la política de subsidios especialmente en el sector de acueducto. Si bien es cierto que existe un esfuerzo grande de los diferentes actores sectoriales para aumentar la cobertura, mejorar la continuidad y calidad en su prestación, esta realidad es diferente cuando se aborda la situación del servicio de acueducto y saneamiento básico en el sector rural.

### *Palabras clave*

Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, Subsidios, Contribuciones, Esquema de subsidios, operadores especializados o prestadores, Fondo Nacional de Solidaridad del Agua.

## Introducción



El artículo 365 de la Constitución Política establece que 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.

La cobertura nacional del servicio de acueducto<sup>(1)</sup> a 2013 alcanzó para la cabecera<sup>(2)</sup> el 96.8 y 58.7% para el resto<sup>(3)</sup>. En alcantarillado para el área de cabecera 92.4 % y resto 16% y la recolección de basuras alcanzó en áreas de cabecera el 97.4% y en el resto el 25%. Solamente el 58.8 % de la población total del País consumió agua potable, el Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA) promedio en la zona urbana en 2012 fue de 13,2 %<sup>(4)</sup>, correspondiente a nivel de riesgo bajo y en zona rural alcanzó 49,8 % clasificado en nivel de riesgo alto, lo que implica que el agua suministrada no fue apta para el consumo humano.

Colombia es un país que tiene abundantes recursos hídricos, sin embargo llama la atención que un Municipio como Quibdó- Choco, aun tenga coberturas de acueducto en área urbana de 29%; que en el Municipio de Mitú -Vaupés, la prestación del servicio sea de dos veces por semana con una duración aproximada de 16 horas y un índice de calidad de agua no apta para consumo humano (31.7% Índice de Riesgo de Calidad del Agua - IRCA); o que en el área

1. Encuesta Nacional de calidad de vida DANE.

2. Área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal.

3. Disposición dispersa de viviendas y explotaciones agropecuarias existentes en ella. No cuenta con un trazado o nomenclatura de calles, carreteras, avenidas, y demás.

4. Estado de la vigilancia de la calidad de agua para consumo humano en Colombia – Instituto Nacional de Salud 2012.

urbana del Municipio de Florencia, el indicador de cobertura en saneamiento básico alcance apenas 68%. Estos Municipios son las capitales de sus respectivos Departamentos, la situación en municipios pequeños sin duda es más difícil para sus habitantes.

Este panorama evidencia una situación que requiere acciones inmediatas dirigidas a instaurar estrategias que den salida a las limitaciones en la cobertura y la calidad de los servicios públicos domiciliarios, especialmente en Municipios de categorías 4, 5 y 6, 1.037 de 1102 municipios del País, es decir, el 94%.

La Ley 142 de 1994 estableció un esquema de prestación de servicios en donde la presencia de particulares es importante para la generación de inversión, sin embargo, la transformación que se quiso alcanzar con la implementación de las economías de mercado, no se ha dado en estas entidades, en donde los prestadores presentan problemas relacionados con la gigantesca demanda de inversión en infraestructura, reposición, mantenimiento y ampliación de redes, alcantarillados, manejo y tratamiento de vertimientos, rellenos sanitarios, baja capacidad de pago de los usuarios potenciales etc. En pocas palabras se requiere una gran inversión que debe ser financiada con recursos del presupuesto de las entidades territoriales y a través de las tarifas que cobran los Operadores Especializados o los mismos municipios que actúan como prestadores directos. En cualquiera de los casos, el buen manejo de la política de subsidios y su profundización, son fundamentales.

Por otro lado, hay que indicar claramente que las cifras de cobertura en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, demuestran una inmensa diferencia entre lo urbano y lo rural.



Esto porque la inversión del sector está orientada especialmente a atender con inversión y subsidios las áreas en donde fácilmente se identifica a los usuarios, las zonas urbanas.

Desde los planes de desarrollo municipales no se incluyen planes específicos orientados a atención del área rural y por lo tanto, no se asignan recursos. Los gobiernos locales priorizan los proyectos de agua potable y saneamiento básico en centros urbanos, por razones técnicas y políticas, porque se caracterizan por tener un mayor impacto, debido a que atienden un mayor número de personas, se aprovechan economías de aglomeración.

El sector rural en Colombia es una caja negra en la que deben existir grandes necesidades de subsidios e inversión en infraestructura.

## **1. Definición:**

Los subsidios se entienden a partir de la necesidad del consumo, como una parte de los costos de un bien o servicio, que será financiado por otro (principalmente el Estado en sus diferentes niveles). En relación a los servicios públicos en Colombia, el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 definió el subsidio como la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe. Una de las manifestaciones más importantes con la que se vinculan la solidaridad social y el Estado para garantizar la prestación de los servicios públicos, es la asignación de subsidios, mecanismo por medio del cual se garantiza la financiación sostenible de la prestación a los usuarios con menor capacidad de pago.



## ***Alcance:***

Los subsidios están dirigidos a financiar especialmente a los usuarios de bajos ingresos. La Ley 1450 de 2011 establece que los subsidios no podrán ser superiores al 75%, 40% y 15% del costo de suministro de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a los usuarios de estrato 1, 2 y 3 respectivamente. Por otro lado el factor de aporte solidario<sup>(5)</sup> será del 50% y 60% para los estratos 5 y 6 respectivamente, y para aquellos suscriptores industriales y comerciales del 50% y 30%. Los aportes solidarios son por su naturaleza la primera fuente de financiación de subsidios a la que deben recurrir los municipios.

## ***Objeto:***

El Decreto 565 de 2005 establece que el uso del recurso por concepto de subsidio se podrá aplicar a la facturación correspondiente al consumo básico (20 mts<sup>3</sup>) de los beneficiarios y los costos económicos para garantizar la disponibilidad permanente del servicio.

## ***Financiación:***

La principal fuente de financiación de los subsidios son los aportes a los que están obligados los usuarios cuyos predios residenciales presentan estratificación de 5, 6 y aquellos predios clasificados con usos industrial y comercial. También están los ingresos corrientes y de capital y las transferencias nacionales (SGP). La ley 1176 de 2007 creó la bolsa independiente de agua potable y saneamiento básico, que corresponde

al 5,4% del total de las transferencias del sistema general de participaciones; de conformidad con el artículo 11 de la citada Ley, una de sus destinaciones es el pago de subsidios.

Esta norma exige a las entidades territoriales clasificadas en categoría 2 a 6, destinar mínimo el 15% del valor de la transferencia sectorial a la financiación de subsidios.

5. Aporte solidario, factor o contribución: Es la diferencia entre el valor que se paga por un servicio público domiciliario y el costo económico de referencia, cuando este costo es menor que el pago que efectúa el usuario o suscriptor.

## 2. Esquema de asignación de subsidios.

El otorgamiento de subsidios en Colombia es competencia de los distritos y municipios, los que mediante Acto Administrativo de sus correspondientes Concejos establecen los porcentajes de asignación para cada estrato subsidiable, dentro de los límites establecidos por la ley. Posteriormente, las Empresas de Servicios Públicos – ESP autorizadas por el municipio se encargan de liquidar dichos subsidios como un descuento en las correspondientes facturas individuales de cada servicio público domiciliario.

El descuento por subsidios está financiado por los aportes solidarios que cobran los municipios, a través de las ESP, a los usuarios de los predios residenciales de estratos 5 y 6 y a los predios de uso industrial y comercial. Si el recaudo por aportes es inferior al valor de los subsidios asignados, se genera un déficit por subsidios, el cual debe ser cubierto por los municipios. En estos casos, las ESP presentan una cuenta de cobro por subsidios.

La asignación de subsidios no sería posible sin la existencia de un mecanismo de focalización que permita identificar los cinturones de pobreza que requieren de esa inversión social del Estado. En Colombia el esquema de asignación estableció como mecanismo de focalización la estratificación.



## *La estratificación como herramienta de focalización:*

La estratificación ha sido el mecanismo de focalización por excelencia, que de fondo funciona bajo el supuesto de que el estado físico de los inmuebles es una variable directamente proporcional a la capacidad de pago de sus usuarios. Sin embargo, ese supuesto ha sido desvirtuado por FEDESARROLLO<sup>(6)</sup>, la CEPAL<sup>(7)</sup> y el DANE<sup>(8)</sup>, antes que han sostenido que la correlación entre la pobreza monetaria y la estratificación es muy baja, indicando que no necesariamente las personas más pobres están en los estratos bajos.

Adicional a los cuestionamientos de la idoneidad del mecanismo de focalización, tenemos que las entidades territoriales en su gran mayoría, tienen estratificaciones urbanas desactualizadas y además muy deficientes en el sector rural.

El problema lo viene generando la carencia de recursos municipales para financiar las actividades propias de la estratificación y su actualización. Lo anterior, a pesar de la existencia de autorización para cobrar una tasa para financiar el servicio de estratificación.

La gran mayoría de los habitantes de los municipios de categorías cuarta a sexta son personas de escasos recursos que habitan en inmuebles clasificados en estratos uno y dos, lo que los

deja clasificados en condición de subsidiables. Esto significa que si la política de subsidios se ejecutara plenamente, la tarifa que establezcan los Prestadores de Servicios en cada uno de esos municipios, sería pagada en un buen porcentaje por los municipios a través de los subsidios.

Esos gastos en subsidios, si bien reducen las fuentes disponibles de los municipios para realizar inversión en el sector, monitoreados adecuadamente garantizan que la misma sea realizada con los recursos que en la tarifa se deben destinar a la inversión – Costo Medio de Inversión - CMI, de acuerdo con las Resoluciones Tarifarias de la Comisión Reguladora de Agua y Saneamiento Básico - CRA.

6. Infraestructura y pobreza: El caso de los servicios públicos en Colombia. Working paper n° 56 de 2011.

7. La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o Focalización? María Cristina Alzate – CEPAL 2006.

8. Citado de “La Educación superior en Colombia” de la OCDE y el Banco Mundial 2013. Página 113.

## *La identificación de los operadores rurales:*

En Colombia existen aproximadamente 11.500 organizaciones prestadoras de servicio de abastecimiento de agua y saneamiento básico.

El 90% son de carácter comunitario de tipo rural. Teniendo en cuenta proyecciones del DANE del censo del 2005, la población del país en el año 2013 alcanzó los 47,1 millones de habitantes de los cuales 11,2 millones (23,8%) se ubican en la zona rural. De tal forma que en el área rural tenemos un porcentaje importante de usuarios necesitados de subsidios, que están siendo atendidos por Prestadores que no cuentan con registro en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y sobre los cuales debería fijarse algún tipo de atención del Estado para la asignación de recursos con destino a la financiación de subsidios rurales.

## *Los Fondos de Solidaridad:*

Si bien es cierto que en la gran mayoría de las entidades territoriales los Concejos municipales crearon los Fondos con el objeto de orientar recursos para financiar a la población más pobre en materia de acueducto, alcantarillado y aseo, los resultados de su funcionamiento son inciertos, con excepción de algunas pocas ciudades de categoría especial y primera. La creación de estos Fondos ha cumplido con el objetivo de ser un requisito para su certificación, sin embargo el objetivo de la canalización y administración de recursos para financiar subsidios no ha sido alcanzado en el país, en la medida que dichos Fondos no funcionan.

## *Las cuentas de cobro*

Presentadas al Municipio por el operador o prestador de servicios públicos, por haber llevado el servicio a personas en condición de subsidiable, requieren de una revisión detallada, con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos con destinación a subsidios. Esta revisión, supervisión o interventoría que debe realizar la entidad territorial no se está efectuando.



### 3. Diagnóstico Financiero

#### *Su Financiación:*

En relación al Diagnóstico financiero de los recursos ejecutados en torno a los subsidios, tenemos que con base en la información reportada por los municipios al Formulario Único Territorial - FUT de la vigencia 2012 los recursos que financiaron el sector alcanzaron \$2,3 billones, la mayor fuente de inversión fue el SGP Sectorial representado en 46%. Para la financiación de subsidios se destinaron \$451 mil millones equivalentes al 19% del total de la inversión, de los cuales \$224 mil millones estaban dirigidos al sector de agua potable, \$129 mil millones a alcantarillado y \$97 mil millones para subsidiar aseo. A 2013, la inversión sectorial alcanzó \$2,8 billones, en donde la mayor fuente de financiación fueron las transferencias del SGP de APSB en \$1,2 billones. Los recursos para subsidios alcanzaron \$675 mil millones. (\$448 mil millones para acueducto, \$111 mil millones para alcantarillado y \$ 115 mil millones en subsidios para aseo).

Para estas dos vigencias el monto de los recursos con destinación a los subsidios aumentó en \$224 mil millones. Vale la pena citar que los Municipios vinculados a los Planes Departamentales de Agua, autorizaron el giro directo al FIA de los recursos de inversión con destinación a subsidios. A 2013 estos recursos fueron devueltos por el consorcio FIA a los Municipios.

La destinación de recursos para subsidios, de conformidad con el informe de Monitoreo de la vigencia 2013 elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en entidades

territoriales con categorías 2 a 6, muestra que 251 municipios comprometieron menos del 15% de la asignación CONPES, 277 reportan pagos inferiores a este porcentaje y 48 no reportan pagos, esto muestra que 325 entidades territoriales no cumplieron con su obligación legal de destinar mínimo el 15% a subsidios.



## 4. Conclusión.

Se supone que la asignación de subsidios en Colombia es fundamental para garantizar la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Sin embargo, un número importante de los Municipios colombianos (325 de categorías 2 a 6), no están cumpliendo con los requisitos legales relacionados con porcentajes mínimos (15%) de asignación de recursos para subsidios del SGP de APSB.

Tal cosa sucede, mientras cerca del 23.8% de la población subsidiable, que se encuentra en el sector rural, no recibe subsidios en especial por el estado jurídico de los Prestadores, que no se encuentran registrados en la SSPD y por esa misma razón no tienen la posibilidad de solicitar autorización para asignar subsidios en su facturación. En el sector rural la cobertura en acueducto es de 58,7%, en alcantarillado 16% y en aseo 25% y se cuenta con una población superior a 11,2 millones de habitantes, sobre la cual se requiere garantizar la prestación del servicio y la asignación de subsidios.

Esta situación también se presenta en un contexto en el que la aplicación del régimen de subsidios se caracteriza por la desatención de las normas que lo regulan. (Estratificaciones desactualizadas, no funcionamiento de los FSRI, destinaciones de recursos que no cumplen con lo que ordena la norma, entre otros).

En la práctica, una buena parte de los municipios no cumplen con el porcentaje mínimo de subsidios establecido en la norma, mientras desconocen la problemática de la prestación en el sector rural (los subsidios girados en el periodo 2005 a 2009

a los prestadores en el área rural representaron en promedio el 2% de lo asignado al área urbana) y destinan el 81% de los recursos que financian el sector a gastos en infraestructura sin identificar la inversión que se efectúa por vía de la tarifa (a través del componente del Costo Medio de Inversión – CMI), por parte de los operadores, que debe ser diferente y complementaria de la que se efectúa especialmente a través del SGP de APSB, Planes Departamentales de Agua – PDA, Recursos Propios, Regalías y Endeudamiento.



Este documento sugiere que las diferencias en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico entre los sectores rural y urbano es abismal, y que la mejor manera de cerrar las brechas existentes es profundizando la política de subsidios en el sector rural. Esto implica aumentar la disponibilidad de recursos para este fin más allá del 19% que se destinó en 2013 y que la mejor manera de hacerlo es eliminar de la norma actual el porcentaje mínimo de destinación a subsidios (15%) y sustituirlo por una regla que establezca que los recursos transferidos deben ir a financiar subsidios y que solo cuando se tenga una cobertura de subsidios del 100% en los sectores rural y urbano, se podrán destinar a inversión en infraestructura.

Ahora bien, la inversión que deba efectuarse en el sector, será garantizada por vía tarifaria por los operadores y prestadores directos, sobre quienes se deberán ejercer funciones de vigilancia y seguimiento por parte de la SSPD especialmente en lo relacionado con el esquema tarifario aplicado (Propuesto por la CRA). Estas tarifas deberán ser diferenciales para los operadores urbanos y rurales. Asimismo, por Planes Departamentales de Agua – PDA financiados con Recursos Propios, Regalías y Endeudamiento.



## 5. Recomendaciones

El Gobierno, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, debe diseñar mecanismos de identificación, registro y formalización de los prestadores que atienden el sector rural, para determinar el número de usuarios susceptibles de ser subsidiados.

Se deberán articular las políticas públicas que tienen como propósito jalonar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios como lo son: el CONPES 3810 "Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural", "La Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia" y la reglamentación del artículo 53 de la Ley 1537 de 2012 relacionado con la creación del Fondo Nacional de Solidaridad de Agua Potable y Saneamiento Básico.

El Gobierno debe analizar los resultados de la estratificación socioeconómica como herramienta de focalización y como principal fuente de información de usuarios en condición subsidiable de los servicios públicos. Mientras la estratificación siga siendo aplicada, la Nación deberá agilizar la asistencia técnica en las entidades territoriales para que tengan las herramientas necesarias para actualizar o estratificar sus predios a nivel rural y urbano.

Las transferencias de los recursos del Sistema General de Participaciones del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, deberían complementar los aportes del concurso económico fuente para la financiación de la estratificación en los municipios que son prestadores directos.

Es necesario reglamentar el Fondo Nacional de Solidaridad de Agua Potable y Saneamiento Básico creado por el artículo 53 de la Ley 1537 de 2012, con el fin de dar cumplimiento al artículo 15 del decreto 565 de 1996 y canalizar recursos superavitarios de los FSRI de las grandes ciudades capitales para apoyar la asignación de subsidios en el sector rural de los municipios más pobres.

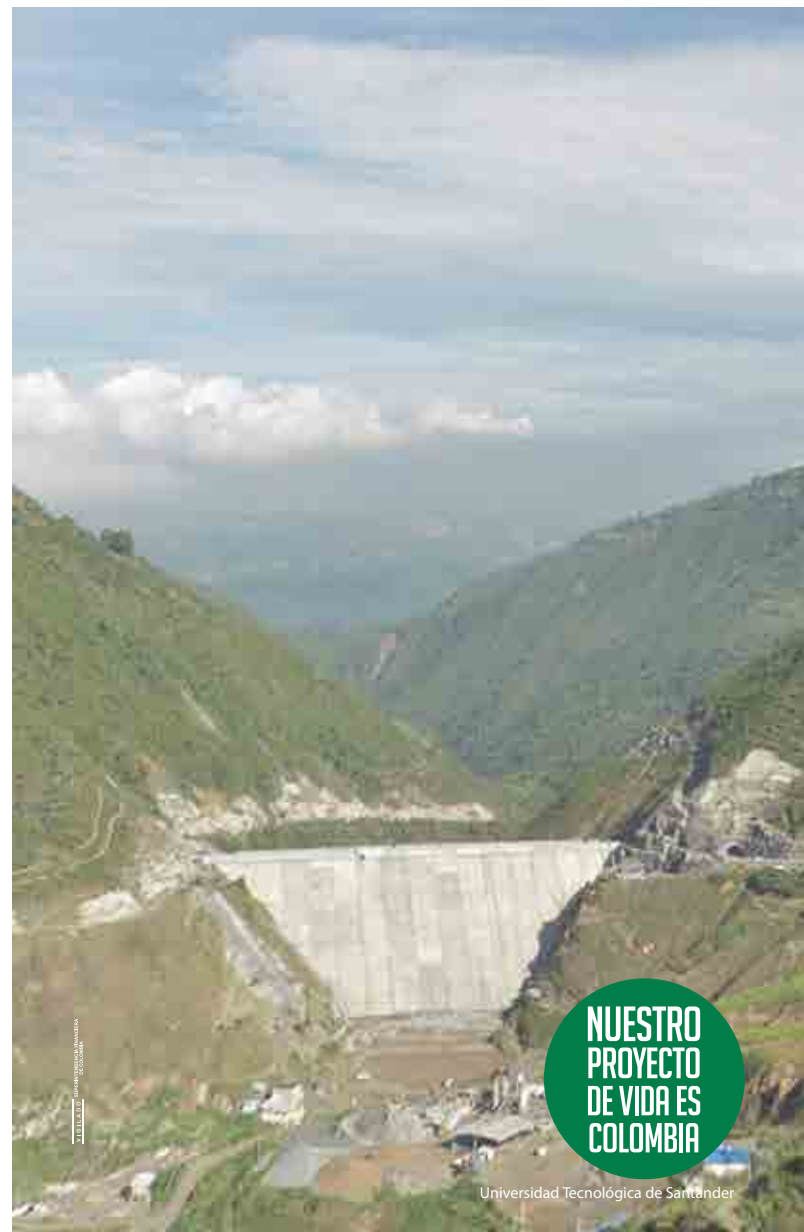
Por otro lado, los Municipios deben tener competencias de vigilancia y control sobre la tarifa aplicada por los operadores, especialmente en su componente del Costo Medio de Inversión - CMI, con el propósito de verificar que la inversión sectorial efectuada vía tarifa por los usuarios sea diferente y complementaria de la inversión que se efectúa especialmente a través del SGP de APSB, Planes Departamentales de Agua – PDA, Recursos Propios, Regalías y Endeudamiento.



Findeter es el Banco de Desarrollo Regional creado por el Gobierno Nacional desde hace 25 años para impulsar y financiar la sostenibilidad de la infraestructura en Colombia. Desde el año 2011, la Financiera del Desarrollo transformó su naturaleza jurídica, lo cual le permitió complementar su misión como Entidad de redescuento y prestar asistencia técnica y asesoría en la planeación y la formulación estratégica de proyectos, con el fin de “apoyar el desarrollo sostenible del país, generando bienestar en las regiones”.

Findeter actúa como articulador de la política pública de diferentes Ministerios y agencias de cooperación, a través de las diferentes fuentes de financiamiento, participando en el ciclo completo de la ejecución de proyectos, apoyando los procesos de planeación en las ciudades, identificando y priorizando intervenciones estratégicas, brindando asistencia técnica en su estructuración, y financiando el desarrollo de las mismas.

Para esto, la Financiera trabaja en la materialización de programas que tienen como objetivo impulsar el desarrollo sostenible de las regiones y brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: “Ciudades Sostenibles y Competitivas”, “Ciudades Emblemáticas” y “Diamante Caribe y Santanderes de Colombia”.



**NUESTRO  
PROYECTO  
DE VIDA ES  
COLOMBIA**

Universidad Tecnológica de Santander

Corrección de Estilo y Diagramación financiada  
por la Cooperación del Gobierno Suizo-SECO



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD  
**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**



MINHACIENDA

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C., Colombia