

TEMAS DE ADMINISTRACIÓN

resumen

El artículo hace una aproximación a la temática de la certificación en Agua Potable y Saneamiento Básico, especialmente a los puntos que la Ley 1176 de 2007 ha establecido para que las entidades territoriales puedan certificarse.

Se exponen, además, los criterios y el régimen de transición o provisional que se ha contemplado por parte del legislador para realizar la distribución de los recursos, con el fin de coadyuvar al cumplimiento de las funciones de los entes territoriales y potenciar una distribución de recursos más consistente con las necesidades locales en agua potable y saneamiento básico.

Palabras clave: Certificación, agua potable y saneamiento básico, criterios de distribución, municipios.

abstract

Municipal certification regarding drinking water and basic sanitation

The article approaches the topic of certification for drinking water and basic sanitation, especially concerning the points established in Law 1176/2007 so that territorial entities can certify them.

The criteria and the transaction or provisional regime which have been contemplated by the legislator for distributing resources are also set out, thereby contributing towards fulfilling territorial entities' functions and promoting a more consistent distribution of resources in line with local needs regarding drinkable water and basic sanitation.

Key words: certification, drinking water and basic sanitation, distribution criteria, municipalities.

resumo

O processo de certificação Municipal em água potável e saneamento básico

O artigo faz uma aproximação à temática da certificação em Água Potável e Saneamento Básico, especialmente aos pontos que a Lei 1176 de 2007 estabeleceu para que as entidades territoriais possam ser certificadas.

Expõem-se, ainda, os critérios e o regime de transição ou provisório que foi contemplado por parte do legislador para realizar a distribuição dos recursos, com o fim de colaborar com o cumprimento das funções dos entes territoriais e potencializar uma distribuição de recursos mais consistente com as necessidades locais em água potável e saneamento básico.

Palavras chave: Certificação, água potável e saneamento básico, critérios de distribuição, municípios.

El proceso de certificación municipal en agua potable y saneamiento básico

DIEGO ARMANDO BARRERA AYALA*

Introducción

Este artículo surge como respuesta a las necesidades expresas por las autoridades municipales tras la expedición del Acto Legislativo 04 de 2007, el cual modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política relacionados con el Sistema General de Participaciones –SGP, en donde se establece a nivel constitucional un tratamiento especial del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Una de las características introducidas por la modificación constitucional, es la creación de una bolsa independiente para dicho sector dentro del SGP, que se denomina participación para Agua Potable y Saneamiento Básico, con la pretensión de generar una gestión en este sector más eficiente, distribuyendo recursos y asignando competencias con base en criterios propios del sector.

Se constituye entonces, la responsabilidad de los municipios y distritos frente a la administración de los recursos del SGP para Agua Potable y Saneamiento Básico y el aseguramiento de la prestación de dichos servicios; responsabilidad condicionada por el cumplimiento de unos requisitos establecidos en la Ley 1176 de 2007 que permiten la certificación de las entidades territoriales y que se estudian en el presente documento, con el principal objetivo de brindar a las autoridades locales una herramienta que contribuya al cumplimiento de las nuevas disposiciones normativas, fundamentalmente en materia de la nueva bolsa de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB, como componente del Sistema General de Participaciones.

En torno a esta intención se desarrolló un trabajo de análisis normativo orientado a apoyar a los municipios colombianos en el proceso de certificación en Agua Potable y Saneamiento Básico, para ello se estudió y desarrolló cada uno de los requisitos que deberán acreditar los municipios y distritos, obteniendo como resultado una descripción sencilla y pertinente en materia de certificación en agua potable y saneamiento básico, que coadyuvará al cumplimiento de dichas exigencias acorde con las necesidades propias de los entes territoriales.

Recibido: junio de 2009 / Aprobado: septiembre de 2009

CORREO IMPRESO: Calle 58A No. 52A-27, Bloque D12, Apto. 105, Pablo VI, Bogotá, D. C., Colombia.

Barrera Ayala, Diego Armando. 2009. El proceso de certificación municipal en agua potable y saneamiento básico. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 59-80.

* Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública y Subgerente de Asidea Ltda. (Asesorías Integrales de Administración Pública).

CORREO-E: diegobarrera@asidealtda.com

En línea con lo anterior, en el primer capítulo se exponen las principales razones que generaron la modificación constitucional del SGP y la generación de una nueva bolsa para el sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Seguido a esto, en el segundo capítulo se presentan las competencias de las entidades territoriales en la temática, pretendiendo con ello que la autoridad local encuentre el sustento normativo específico del sector APSB y que se comprenda el mandato constitucional y legal que de manera especial se le ha conferido en materia de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En el tercer capítulo se expone la manera como los recursos de la participación en Agua Potable y Saneamiento Básico se distribuyen entre las entidades territoriales, por ello se establecen los criterios y el régimen de transición o provisional que se contemplan por parte del legislador para realizar dicha distribución de los recursos.

El capítulo cuarto desarrolla cada uno de los requisitos planteados por la Ley para la certificación de las entidades territoriales en APSB; para una mejor comprensión de su contenido, se divide en dos partes: en la primera, se analizan cada uno de los puntos establecidos para todos los municipios en general y, en la segunda se plantean aquellos requisitos que deben cumplir los municipios que prestan directamente el servicio.

En los capítulos quinto, sexto y séptimo se desarrolla el contenido referido a las consecuencias y efectos de no lograr la certificación, el límite de tiempo que se ha fijado para obtenerla y algunas de las recomendaciones generales que surgen en el proceso de certificación. Para finalizar, se espera que adicionalmente de servir como instrumento de capacitación a las autoridades locales, el presente documento sea considerado como uno de los puntos de partida para futuros desarrollos investigativos.

1. Antecedentes de la nueva bolsa de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB, como componente del sistema general de participaciones

El Gobierno Nacional, en el segundo semestre del año 2006, pone a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo¹, que modifica los artículos constitucionales referidos a la dis-

tribución de los recursos del SGP y que tiene como uno de sus objetivos el de asegurar las coberturas universales en salud y educación y lograr incrementos importantes en coberturas de los servicios públicos domiciliarios de Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB. Se busca crear una nueva bolsa en el Sistema General de Participaciones denominada “participación para Agua Potable y Saneamiento Básico”. El objetivo fundamental de esta iniciativa se encuentra referido a generar una adecuada prestación y financiación de estos servicios y con ello garantizar incrementos en coberturas, mejorar la calidad y proporcionar a los usuarios mayor confiabilidad en el servicio, siendo ello posible con una gestión empresarial que permita mayor participación del sector privado.

Finalmente, se aprueba la reforma y la norma que la rige². La pretensión del legislador fue generar una distribución de recursos más consistente con las necesidades locales en agua potable y saneamiento básico, que garantice coberturas universales en el menor tiempo posible; además, se busca lograr una ejecución eficiente de los recursos mediante la definición de incentivos que premien a las entidades territoriales que aumenten coberturas y calidad, y así, generar una articulación del esquema del SGP con la política de este sector. Para asegurar la prestación de los servicios, continuar con la responsabilidad de administrar los recursos de este sector y para el cumplimiento de las metas de cobertura³ en acueducto, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y disposición adecuada de los residuos sólidos, se adopta un mecanismo de certificación tal como existe para los sectores de educación y salud.

2. Competencias de las entidades territoriales en APSB

⁴Las finalidades sociales del Estado están enfocadas a lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad

¹ Acto Legislativo 04 de 2007.

² Ley 1176 de 2007.

³ En la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2007 se establecen algunas metas en cobertura, en acueducto la meta es alcanzar el 92.6% de cobertura para el año 2010, dado que actualmente en la zona rural es apenas del 68%. Con relación al alcantarillado, la meta a 2010 es del 87.2%, partiendo de 60.1% de cobertura en la zona rural. Otra meta adicional es avanzar en el tratamiento de aguas residuales del 10% hasta el 30% en el año 2010 y la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos del 50% al 100% de los municipios a 2010. Gaceta del Congreso No. 366 de 2006.

⁴ Constitución Política, Art. 366.

de vida de la población, y al mismo tiempo el objetivo fundamental inserto en su actuación está dirigido a la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable⁵; las entidades territoriales en desarrollo de la autonomía para la gestión de los intereses locales deben promover el desarrollo integral de su territorio⁶, construyendo obras que demande el progreso local y prestando o asegurándose de que se presten a sus habitantes de manera eficiente, los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, entre otros⁷.

Adicionalmente, les corresponde a los municipios, en cuanto a la prestación de los servicios públicos, asegurar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades prestadoras de los servicios en el municipio; disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos; estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías que para ello se establecen y fijar en el municipio una nomenclatura precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos⁸.

En este sentido les corresponde a las autoridades locales, desde su ámbito de competencia asignado por la Constitución y la ley, las siguientes atribuciones: garantizar la calidad de la prestación de los servicios públicos y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios, la ampliación permanente de sus coberturas, la prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan; teniendo atención prioritaria en el desarrollo de dichas competencias, las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico⁹.

Por disposición de la Constitución y la ley, las competencias de los municipios en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se debe desarrollar por cada una de las autoridades locales dentro del marco de sus funciones, buscando el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de su respectivo municipio.

3. Distribución de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico

La reforma al Sistema General de Participaciones implicó el nacimiento de una nueva bolsa denominada “participación para agua potable y saneamiento básico”, este componente anteriormente estaba incluido dentro del 17% de la bolsa de Propósito General; ahora corresponde al 5.4% del total de los recursos de la distribución sectorial del SGP una vez descontados los recursos de asignaciones especiales y los eventuales recursos para la primera infancia, determinados en el párrafo transitorio 2° del Artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2006.

Finalmente, se determina que el 17% de los recursos de la bolsa de APSB sean asignados a municipios menores de 25.000 habitantes, y se establece una asignación porcentual territorial¹⁰, lo cual implica que los municipios y distritos reciban el 85% de los recursos del sector; los Departamentos y el Distrito Capital, el restante 15%. La participación de los Departamentos en el sector se ve fortalecida más aún, cuando la Ley 1151 de 2007, en su artículo 91, ordena crear los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento, esquema este, que por su importancia será abordado en un posterior artículo.

3.1. Criterios de distribución para distritos y municipios

Los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios, en atención a los criterios constitucionales¹¹ de población atendida y por atender; reparto entre población urbana y rural; eficiencia administrativa y fiscal; y equidad, criterios que deben favorecer a la población pobre. Se distribuyen según la Ley¹², teniendo en cuenta los siguientes criterios:

Déficit de Coberturas: se calculará de acuerdo con el número de personas carentes del servicio de acueducto y alcantarillado de la respectiva entidad territorial, en relación con el número total de personas carentes del servicio en el país, para lo cual se podrá conside-

⁵ Ibidem, Art. 287.

⁶ Ibidem, Art. 311. Ley 142 de 1994, Art. 5 -5.1

⁷ Ley 142 de 1994 Art. 5.

⁸ Constitución Política, Arts. 334, 336, 365, 366, 367, 368, 369 y, 370; Ley 142 de 1994, Art. 2.

⁹ Ley 1176 de 2007, Arts. 4 y 6.

¹⁰ Constitución Política, Art. 156, Literal a, Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007.

¹¹ Ley 1176 de 2007, Art. 7.

¹² Ibidem, Párrafo transitorio del Art. 7.

rar el diferencial de los costos de provisión entre los diferentes servicios.

Población atendida y Balance del esquema solidario: para el cálculo de este criterio se tendrá en consideración la estructura de los usuarios por estrato, las tarifas y el balance entre los subsidios y los aportes solidarios en cada distrito y municipio. Mientras se consolida la información de suscriptores por estrato para la totalidad de los municipios del país en el Sistema Único de Información, la metodología para calcular la participación tendrá en consideración el número de personas registradas por nivel en el Sisbén en cada entidad territorial, previa validación del Departamento Nacional de Planeación¹³.

Esfuerzo en la ampliación de Coberturas: esfuerzo de la entidad territorial en la ampliación de coberturas, tomando en consideración los incrementos de la población atendida en acueducto y alcantarillado de cada distrito o municipio, en relación con los incrementos observados a nivel nacional.

Nivel de Pobreza: nivel de pobreza del respectivo distrito o municipio medido a través del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya, determinado por el DANE.

Eficiencia Fiscal y Administrativa: cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial, considerando los costos en que incurren los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, por concepto de gastos de energía eléctrica utilizada para el bombeo.

3.2. Régimen de Transición

Se establece que para el año 2011 los recursos de la participación de APSB en los distritos y municipios se distribuirán conforme a los criterios señalados en el apartado anterior –3.1. Criterios de distribución para distritos y municipios o nuevos criterios–, y entre los años 2008 y 2010 se determina una fórmula, que involucra la manera como se distribuían antes de la reforma constitucional los recursos de agua potable y saneamiento básico, dentro de la participación global de Propósito General –Criterios anteriores– y al mismo tiempo se utilizan los criterios nuevos de distribución¹⁴.

¹³ Ibídem, Art. 9.

¹⁴ Exposición de motivos de la Ley 1176 de 2007. En Gaceta del Congreso No. 434 de 2007

La ley, que el porcentaje restante –en donde no se utilizan los nuevos criterios– de la participación en cada uno de los años de transición, se distribuirá en proporción directa al valor definitivo que se les haya asignado a los distritos y municipios por concepto de la destinación de Agua Potable y Saneamiento Básico de la participación de Propósito General en el año 2007. El régimen de transición se puede ver en la siguiente tabla:

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE APSB

–Régimen de Transición–

VIGENCIA	% DE ASIGNACIÓN CON NUEVOS CRITERIOS	% DE ASIGNACIÓN CON CRITERIOS ANTERIORES
2008	30%	70%
2009	50%	50%
2010	70%	30%
2011	100%	0%

4. Certificación en agua potable y saneamiento básico

Para la certificación en la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico se establecen ocho requisitos que deben ser cumplidos en su totalidad por los municipios que prestan directamente los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Los municipios no prestadores directos para su certificación deben cumplir con los cuatro primeros criterios que se desarrollan en el numeral 4.1 del presente documento.

4.1. Requisitos para municipios en general

Los criterios de certificación definidos por la ley para la certificación en Agua Potable y Saneamiento Básico, que deben cumplir todos los municipios, son:

- Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico
- Creación y funcionamiento del fondo de solidaridad y redistribución de ingresos
- Aplicación de la estratificación socioeconómica
- Aplicación de la metodología de equilibrio entre subsidios y contribuciones.

4.1.1. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico

Este primer requisito de certificación, que deben cumplir todos los municipios, se establece por el legislador debido a la poca eficiencia en la utilización de los recursos destinados a este sector en gran parte de los municipios colombianos, en algunos casos por falta de planeación para ejecutarlos, que generan sobrecostos, procesos judiciales e indemnizaciones y en otros por destinación a otros proyectos no relacionados con este sector¹⁵.

Es por esto que, para subsanar los problemas en cobertura, calidad y mejorar el uso de los recursos para este sector, se determinan actividades elegibles que los entes territoriales podrán financiar con la participación en Agua Potable y Saneamiento Básico. Así, estos recursos deben asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Actividades a las que se pueden destinar de los recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Subsidios

Los rubros del sector pueden ser destinados para cubrir los Subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables y que no logren ser cubiertos con las contribuciones recaudadas. Para los municipios en categorías 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª el porcentaje por destinar de los recursos asignados de la participación en APSB debe ser como mínimo el 15%¹⁶. Cuando estos municipios logren el correspondiente equilibrio entre subsidios y contribuciones podrán destinar un porcentaje menor para esta actividad.

Para la aplicación del subsidio en Agua Potable y Saneamiento Básico en la entidad territorial, debe establecerse la estratificación socioeconómica y la implementación de un régimen tarifario. Como lo establece la normatividad vigente, en ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 70% de este para el estrato 1¹⁷.

Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector

También es posible destinar los recursos de APSB para el Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector¹⁸. Para ello, el municipio puede pignorar los recursos correspondientes o utilizar otra operación financiera diferente que se encuentre autorizada por la ley.

Preinversión en proyectos del sector

Se pueden destinar los recursos en actividades de preinversión de proyectos del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, como¹⁹:

- Diseños
- Estudios
- Interventorías

Fortalecimiento Institucional del sector

Establece la ley, que se pueden destinar recursos para la formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural²⁰.

Sistemas de acueducto y alcantarillado

Se podrá invertir en sistemas de acueducto y alcantarillado, también para la prestación del servicio público de aseo²¹. La entidad territorial destinará los recursos, girados a través del Sistema General de Participaciones al sector de agua potable y saneamiento básico, en soluciones como:

- Construcción de acueductos y alcantarillado
- Ampliación de los servicios de agua potable y saneamiento básico
- Remodelación de acueductos y alcantarillado
- Potabilización de agua
- Saneamiento básico rural
- Disposición final de basuras
- Construcción de plantas de tratamiento.

¹⁵ Ley 1176 de 2007, Art. 11 literal a) y párrafo 2º.

¹⁶ Ley 1151 de 2007, Art. 99; Ley 142 de 1994, Art. 99 No. 6

¹⁷ Ley 1176 de 2007, Art. 11 literal b).

¹⁸ Ibídem, Art. 11 literal c.

¹⁹ Ibídem, Art. 11 literal d.

²⁰ Ibídem, Art. 11 literal e.

²¹ Ibídem, Art. 11 literal f. Resolución CRA número 14 de 1997.

Programas de macro y micromedición

La inversión en los programas de macro y micromedición podrán ser financiados con los recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico girados a la entidad territorial; estos programas constituyen la forma más adecuada para medir el gasto de agua y la más justa para cobrar el servicio²².

Programas de reducción de agua no contabilizada

Los programas de reducción de agua no contabilizada tienen como objetivo principal ejercer control que permita establecer las acciones necesarias para hacer el diagnóstico de las pérdidas y la formulación y puesta en marcha de actividades priorizadas, que las disminuya hasta valores mínimos admisibles, de acuerdo con criterios de rentabilidad ambiental, financiera y social²³.

Adquisición de equipos

El municipio podrá también destinar los recursos de APSB del SGP en la adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico²⁴, de conformidad con la normatividad propia de contratación pública.

Esquemas regionales de prestación de servicios

Finalmente, se fija que la entidad territorial puede destinar los recursos en la estructuración, implementación e infraestructura de esquemas regionales de prestación de servicios²⁵. Por esto, la constitución de esquemas regionales que faciliten la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, a través del aprovechamiento de economías de escala en la administración y operación de los sistemas, o por la integración de los sistemas en los casos en que sean técnica y geográficamente viables, podrá ser financiada por los municipios con recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico.

DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE APSB



4.1.2. Creación y funcionamiento del fondo de solidaridad y redistribución de ingresos

Este criterio de certificación se relaciona con el sistema de subsidios que hace parte del régimen tarifario de las Empresas de Servicios Públicos²⁶. Los subsidios son otorgados a las familias y personas de menores ingresos con la finalidad de que puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

Conforme a lo anterior, el régimen tarifario está orientado, entre otros, por los criterios de solidaridad y redistribución, lo cual implica que al poner en práctica el régimen tarifario se adopten medidas para asignar recursos a fondos de solidaridad y redistribución, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

Es por ello que los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos son cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios y distritos, mediante las cuales se contabilizan exclusivamente los recursos destinados a otorgar subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3²⁷.

²² Ley 1176 de 2007 Art. 11 literal g; Ley 373 de 1997.

²³ Ley 1176 de 2007 Art. 11 literal h.

²⁴ Ibídem, literal i

²⁵ Ley 1176, Art. 4 literal b.

²⁶ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En "Servicios Públicos para Alcaldes" 2007.

²⁷ Ley 142 de 1994, Art. 89.

Creación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos

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 se deberán hacer a dichos fondos²⁸.

Operación de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos

Dentro de cada fondo creado se llevará la contabilidad separada por cada servicio prestado en el municipio o distrito y al interior de ellos no podrán hacerse transferencias de recursos entre servicios²⁹.

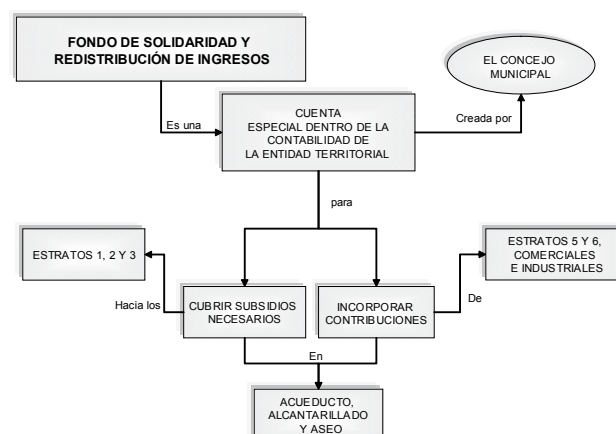
Las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, mensual o bimestralmente, o según el período de facturación, efectuarán el cálculo de subsidios y aportes solidarios. La diferencia entre aportes solidarios y subsidios generará déficit y superávit.

El superávit resultante ingresará al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos. Cuando las entidades prestadoras de los servicios públicos desarrollen sus actividades en varios municipios de un mismo departamento, los superávits deberán ingresar a los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del municipio donde estos se generen. Además, los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos se establecen para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios; sin embargo, en el evento de que dichos fondos no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, la diferencia será cubierta con otros recursos de la entidad territorial³⁰.

Como se ha referido en el criterio de certificación anterior, en materia de Acueducto, alcantarillado y aseo, el subsidio en ningún caso podrá ser mayor al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 70% para el estrato 1³¹. Finalmente, al Concejo municipal le corresponde fijar anualmente los porcentajes de subsidios y contribuciones para lo cual

se debe observar los mínimos porcentajes de contribución establecidos en la normatividad vigente³².

FONDO DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS



4.1.3. Aplicación de la estratificación socioeconómica

Como requisito al proceso de certificación en agua potable, se establece que cada municipio debe contar con la estratificación socioeconómica³³. Se hace necesario establecer la estratificación en todos los municipios, ya que es uno de los requisitos más importantes de la certificación; sin ella, no sería posible establecer criterios de distribución del ingreso, ni establecer una metodología de equilibrio entre subsidio y demanda.

Hasta 1990 cada empresa de servicios públicos establecía la estratificación de la zona donde prestaba el servicio manejando su propia metodología, lo cual no permitía una estandarización a nivel nacional de la estratificación. Por lo cual, el gobierno ha venido trabajando desde 1991 en establecer una sola metodología de estratificación a nivel nacional.

Por lo anterior, se estableció el régimen de estratificación, en el cual la responsabilidad de realizar este proceso corresponde a cada uno de los municipios en cabeza de los alcaldes, quienes deberán contratar con entidades públicas o privadas la implementación de la estratificación y luego establecerla por decreto³⁴.

²⁸ Decreto 565 de 1996 que reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y Distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

²⁹ Ley 632 de 2000, Art. 7; Ley 1176 de 2007, Art. 11 literal a) y parágrafo 2º.

³⁰ Ley 1151 de 2007, Art. 99.

³¹ El Decreto 057 de 2006 establece unas reglas para la aplicación del factor de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

³² Ley 1176 de 2007, Art. 4 literal c.

³³ Ley 142 de 1994, Art. 101 - 104.

³⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE-. En: "información para alcaldes y autoridades de los municipios y distritos" No. 1, Estratificación socioeconómica. 2004.

La Estratificación

El lugar donde se reside no es solo un recinto o dormitorio, es un modo de hábitat, el cual está dotado de ciertas características en su interior, como pisos, iluminación, número de plantas, techo, y otros. También su entorno está caracterizado por las vías de acceso, centros comerciales, iluminación del sector, entre otros aspectos, que buscan mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Estas características pueden variar y es por ello que un sector se puede clasificar de acuerdo a sus particularidades³⁵.

El estrato es un indicador que se construye sobre las características físicas de las viviendas, su entorno y su capacidad productiva potencial, que busca clasificar estas viviendas de acuerdo a una realidad concreta. La estratificación tiene como propósito realizar investigación social, económica y urbanística con el fin de formular políticas sociales y dar una mejor aplicación a los subsidios y al cálculo del impuesto predial. Por lo tanto, la estratificación es un estudio técnico orientado a clasificar un universo en distintos grupos socioeconómicos o estratos.

El Estado colombiano, en busca de la redistribución de los ingresos y partiendo de los principios de solidaridad y equidad, fija la estratificación como instrumento evaluador de la realidad socioeconómica de las viviendas. Con este instrumento de gestión, se pueden asignar los subsidios a los más necesitados, quienes no pueden cubrir la tarifa plena de los servicios públicos domiciliarios y, al mismo tiempo, establece aportes o contribuciones a las personas con más altos niveles de ingresos.

Clasificación de municipios para la estratificación

Los municipios colombianos se dividen metodológicamente en dos grupos para realizar la estratificación, en el primero se encuentran aquellos con menos de cuatro mil habitantes. El segundo grupo lo conforman los municipios con más de 4.000; este grupo contempla a su vez tres subdivisiones: Especial, metodología para estratificar a Bogotá; Tipo 1, para las ciudades principales y Tipo 2, para las ciudades intermedias con actividades económicas variadas³⁶.

³⁵ Ibídem.

³⁶ Contribuyentes en cuanto a que realizan un Aporte Solidario, definido como el mayor valor pagado por el servicio, sobre el costo de referencia de este. Decreto 849 de 2002, Art. 3.

Proceso de estratificación

Las fases de la estratificación socioeconómica en las cabeceras municipales o distritales y/o en los centros poblados rurales con más de 4.000 habitantes se presentan a continuación. Es importante antes de su aplicación tener claridad en las bases catastrales y estar en constante coordinación con el DANE, el cual brindará la orientación a cada entidad territorial.

Primera fase

Para realizar la estratificación se requiere obtener información relativa a las características físicas externas de las viviendas, a su entorno urbano y a su contexto urbanístico. Para ello básicamente se deben adelantar las siguientes actividades.

Actualización cartográfica: se busca establecer una representación real de los elementos físico-naturales y culturas de modo tal que se asegura que se investigarán todas las viviendas existentes.

Censo de Estratificación: consiste en el inventario de las características de las viviendas, mediante el diligenciamiento de un formulario por observación directa, sin hacer preguntas directas a las personas.

Zonificación: es el procedimiento mediante el cual se establecen, en la ciudad o en el centro poblado de que se trata, zonas claramente diferenciables entre sí de acuerdo al hábitat, el ambiente, el paisaje urbano, el prestigio social y la calidad de vida residencial que ofrecen a sus moradores.

Clasificación de viviendas atípicas: permiten identificar las viviendas que tienen características, notablemente superiores o inferiores a las que predominan en las demás viviendas del mismo lado de manzana, para considerarlas como atípicas positivas o negativas, casos que se deben reseñar como tales en el formulario, precisando su dirección, para que el programa les asigne automáticamente un estrato mayor o menor del que le corresponda al lado en donde se ubican.

Segunda fase

Consiste en la aplicación del método estadístico a los datos obtenidos, el cual está contenido en un aplicativo de computadora, con el fin de clasificar las viviendas del lado de la manzana y las viviendas atípicas, en el estrato correspondiente. Comprende:

Producción de resultados iniciales: consiste en incorporar la información obtenida mediante el censo de estratificación, a medios electrónicos que permitan procesarla y clasificarla en estratos así como georreferenciarla, utilizando para ello el aplicativo que le suministre el DANE.

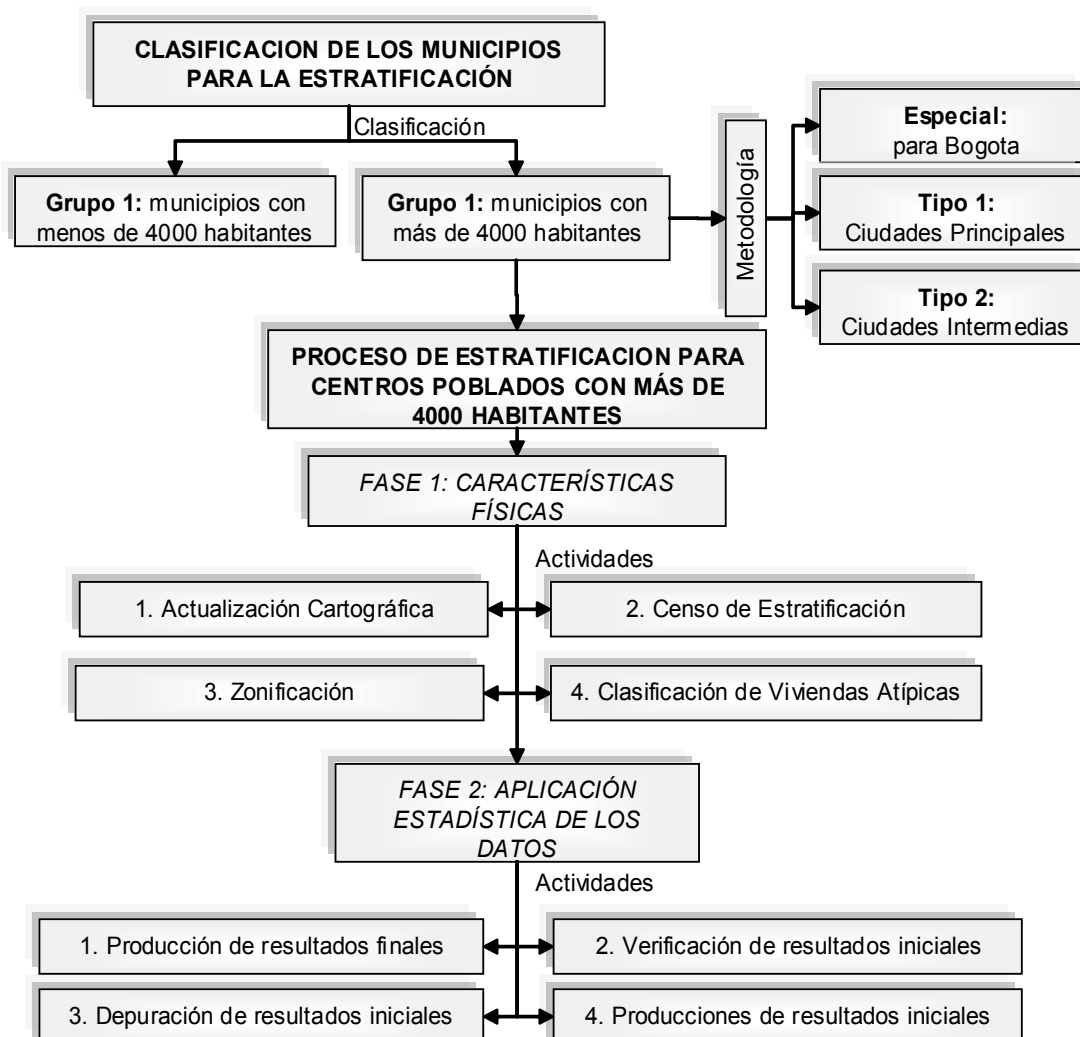
Verificación de resultados iniciales: ningún modelo es revisarse y validarse, siguiendo las instrucciones técnicas correspondientes, en terreno.

Depuración de resultados iniciales, consiste en, detectar las posibles inconsistencias que presenten los resultados a través del aplicativo de procesamiento,

estas deben depurarse volviendo a campo y corrigiendo, si es el caso, la base de datos que contiene toda la información del conglomerado.

Producción de resultados finales, consiste en generar la información requerida sobre las condiciones socioeconómicas de la población, clasificadas en el número de estratos indicado por la metodología para la cabecera municipal o distrital y/o centro poblado con más de 4.000 habitantes, con la cual el Alcalde adopta mediante Decreto municipal o distrital los resultados obtenidos, como lo ordenan las normas.

ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA



4.1.4. Aplicación de la metodología de equilibrio entre subsidios y contribuciones

Son objeto de subsidios los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 de acuerdo a los porcentajes que determina la ley, mientras los de los estratos 5 y 6 son usuarios contribuyentes al igual que aquellos usuarios clasificados como comerciales e industriales³⁷.

La aplicación de la metodología que asegure el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones es importante a nivel nacional y territorial, pues se deben establecer mecanismos que garanticen el equilibrio financiero para los prestadores de los servicios a quienes se les girarán los recursos de forma directa³⁸, previa solicitud de la entidad territorial y en los montos que esta señale, para mejorar el cumplimiento de esta obligación, sin incurrir en moras injustificadas de pago³⁹. Es decir, se debe ajustar el porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen de acuerdo con los límites establecidos⁴⁰.

La Metodología

La metodología debe ser aplicada por todas las entidades o empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. También debe ser aplicada por los municipios y distritos como los entes responsables de garantizar la prestación eficiente de los mismos⁴¹. Se debe llevar a cabo cada año, para asegurar que el monto total de contribuciones sea suficiente para cubrir el monto total de subsidios.

Aplicación de la metodología

La aplicación de la metodología de equilibrio entre subsidios y contribuciones se realiza en cinco pasos, que son:

1º. Estimación del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios. Antes del

15 de julio de cada año, todas las entidades prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la proyección de usuarios y consumos, la estructura tarifaria vigente, y el porcentaje o factor de Aporte Solidario⁴² aplicado en el año respectivo, presentarán al Alcalde, por conducto de la dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito, según sea el caso, una estimación para el año siguiente del monto total de los recursos potenciales a recaudar por concepto de aportes solidarios.

Además, también deben presentar al Alcalde, la información del número total de usuarios atendidos, discriminados por servicio, estrato y uso, y para los servicios de acueducto y alcantarillado, la desagregación de consumos y vertimientos, respectivamente, según rango básico, complementario o suntuario.

En el servicio de aseo se reportarán adicionalmente los resultados del aforo de los Grandes Generadores y la información de los Pequeños Productores y Multiusuarios que lo hayan solicitado.

2º. Estimación del monto total de los subsidios necesarios a otorgar por estrato y para cada servicio. De acuerdo con la estructura tarifaria vigente y con los porcentajes de subsidios otorgados para el año respectivo por el municipio o distrito, los prestadores estimarán cada año los montos totales de la siguiente vigencia correspondientes a la suma de los subsidios necesarios a otorgar por estrato y para cada servicio.

3º. Establecer el valor de la diferencia entre subsidios requeridos y aportes solidarios a efectuar. Con la información obtenida según lo indicado en los numerales anteriores, las personas prestadoras establecerán el valor de la diferencia entre el monto total de subsidios requeridos para cada servicio y la suma de los aportes solidarios por facturar, cuyo resultado representará el monto total de los recursos necesarios para obtener el equilibrio.

4º. Presentar la solicitud del monto requerido para cada servicio. Con base en dicho resultado, las personas prestadoras de los servicios presentarán la solicitud del monto requerido para cada servicio al alcalde

³⁷ Ley 1176 de 2007, Art. 13.

³⁸ Exposición de motivos de la Ley 1176 de 2007. En Gaceta del Congreso No. 434 de 2007, pág. 30.

³⁹ El Artículo 2º, de la Ley 632 de 2000, faculta al Gobierno Nacional para establecer la metodología en torno a la determinación de dicho equilibrio. La cual queda consignada finalmente en el Decreto 1013 de 2005, en el artículo 89-1 de la Ley 142 de 1994.

⁴⁰ Decreto 1013 de 2005.

⁴¹ Debe tenerse en cuenta que el Artículo 3º del Decreto 057 de 2006 define un nivel mínimo del factor de aporte solidario.

⁴² Cuando la Corporación no hayan expedido Acuerdos señalando los porcentajes de contribución por aporte solidario a aplicar en el respectivo municipio y/o distrito, y hasta tanto se expida el mismo, la persona prestadora aplicará como factor de aporte solidario el mayor porcentaje entre el nivel mínimo establecido en el artículo 3º del Decreto 057 de 2006 y aquel aplicado en sus tarifas vigentes a diciembre de 2005.

municipal o distrital, según sea el caso, por conducto de la dependencia que administra el fondo de solidaridad y redistribución de ingresos.

5º. Definición del porcentaje de aporte solidario para solventar el faltante o diferencia. Una vez recibidas las solicitudes, el Alcalde debe preparar un proyecto consolidado sobre el particular para ser presentado a discusión y aprobación del concejo municipal o distrital, quien, conjuntamente con la aprobación del presupuesto del respectivo ente territorial, definirá el porcentaje de aporte solidario necesario para solventar dicho faltante⁴³, teniendo en consideración prioritariamente los recursos con los que cuenta y puede contar el municipio o distrito en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con base en las fuentes de recursos para contribuciones⁴⁴. En caso de no lograr el equilibrio

En el evento en que no se logre el equilibrio entre subsidios y contribuciones, se establecen los siguientes procedimientos para procurar dicho equilibrio⁴⁵:

⁴³ Decreto 849 de 2002, Art. 3.

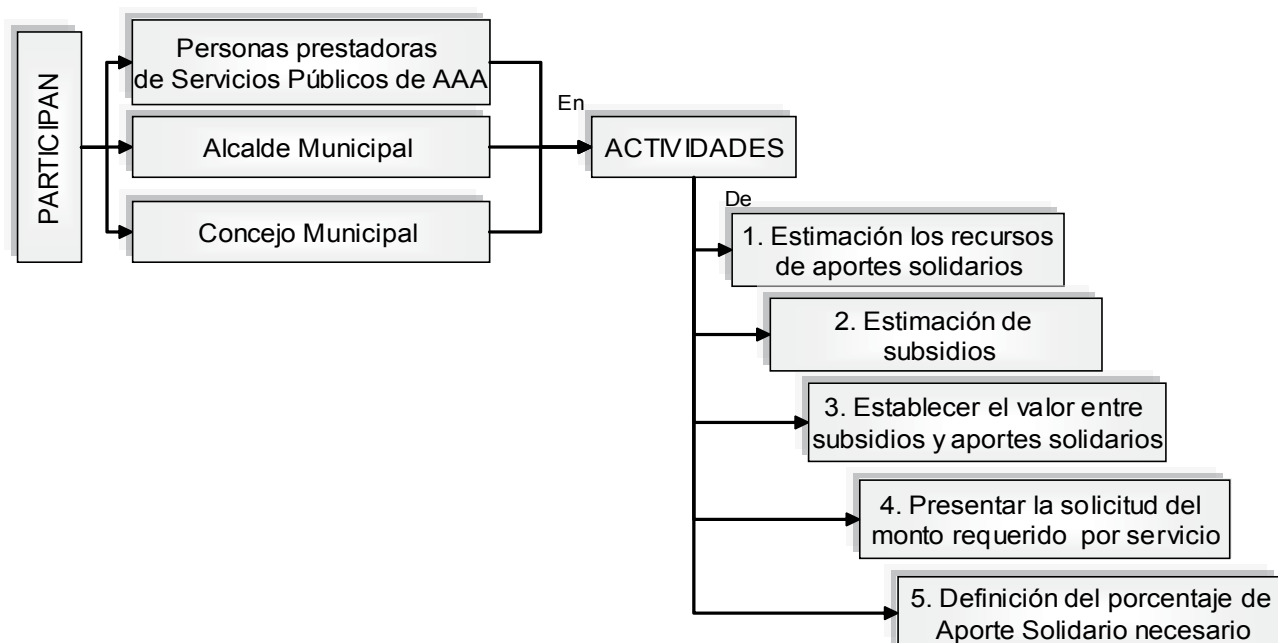
⁴⁴ Decreto 057 de 2006, Art. 6.

⁴⁵ Ley 1176, Art. 4 Literal a del inciso segundo

1. El Alcalde municipal o distrital podrá solicitar a la empresa prestadora que se apliquen los porcentajes de subsidios que este defina, para lo cual deberá comprometerse a cubrir los faltantes generados.
2. Las personas prestadoras podrán aplicar, como política comercial, los niveles de subsidios que, dentro de los topes establecidos en la norma vigente, se consideren apropiados, para lo cual podrán establecer transiciones sin poner en riesgo su suficiencia financiera.
3. El municipio o distrito de manera conjunta con las personas prestadoras, podrá acordar alternativas para ajustar los subsidios en el tiempo, de acuerdo con las condiciones de disponibilidad de recursos.

Tanto los factores de subsidio como los de aportes solidarios serán iguales para todas las personas prestadoras del servicio en el municipio o distrito respectivo. Finalmente, se deberá divulgar ampliamente el acuerdo municipal señalando el impacto de su decisión sobre las tarifas a usuario final de cada uno de los servicios.

METODOLOGÍA DE EQUILIBRIO ENTRE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES



4.2. Requisitos para municipios que prestan directamente los servicios

El legislador plantea, adicionalmente a los requisitos desarrollados hasta el momento, cuatro criterios adicionales para aquellos municipios que prestan directamente los servicios públicos. Estos requisitos son:

- Cumplimiento del procedimiento de transformación empresarial
- Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias. CRA
- Reporte de información al Sistema Único de Información
- Cumplimiento de las normas de calidad del agua para consumo humano.

Como se presenta, cada uno de los requisitos puede identificar su finalidad y objetivo propio en el contexto de la certificación del sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Al mismo tiempo, se entiende que cada uno de ellos solamente puede ser cumplido por los municipios prestadores, aunque no por ello las autoridades locales de los municipios que no prestan directamente los servicios pierden la competencia de ejercer control sobre estos temas, como es el caso del cumplimiento de las normas de calidad del agua para consumo humano.

4.2.1. Cumplimiento del procedimiento de transformación empresarial

La transformación empresarial es el proceso de modernización y mejoramiento de las entidades prestadoras del servicio público⁴⁶. Por esto, los municipios que prestan directamente los servicios deben realizar procesos de mejoramiento continuo para asegurar una prestación del servicio de calidad y con la tecnología, maquinarias, y procesos necesarios. El municipio debe buscar su mejora continua en la prestación de servicios públicos para ser productivo, autosuficiente, competitivo en un contexto de permanentes cambios en donde se exige adaptabilidad a ellos.

Teniendo en cuenta que el sector público se encuentra en un proceso de modernización institucional, en donde la vinculación del sector privado y las organizaciones sociales se hacen necesarios para la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios;

le confiere a los municipios la responsabilidad de ser los prestadores de dichos servicios⁴⁷. Es por esto que, dentro de los requisitos para la certificación en agua potable y saneamiento básico, se plantea el cumplimiento del procedimiento de transformación empresarial⁴⁸.

Prestación el servicio de forma directa por el municipio

Antes de exponer el tema de transformación empresarial, es necesario dar claridad a los casos en los que los municipios pueden prestar directamente los servicios públicos; para que esto ocurra se requiere⁴⁹:

- Cuando, después de que los municipios hayan realizado invitación pública a las empresas de servicios, ninguna se ofreciera a prestarlo.
- Cuando, además de que ninguna empresa se ofreciera y habiendo hecho invitación a otros municipios, al departamento, a la nación y a otras personas públicas o privadas para que conformen una empresa para préstalo, en ninguno de los casos anteriormente mencionados se presenten respuestas adecuadas.
- Cuando, aunque existan empresas que quieran prestar el servicio, la Superintendencia de Servicios Públicos, mediante estudios realizados, demuestre que los costos de prestar el servicio directamente por el municipio, son menores o iguales y tengan igual o mayor calidad, que si los prestara la empresa deseosa de hacerlo.

En los casos en los que en el municipio se presente alguna de las situaciones anteriormente mencionadas y este preste directamente el servicio público, la contabilidad general del municipio debe ser separada de la de la prestación del servicio. Además, el municipio prestador quedará sujeto a la ley aplicable a las empresas prestadoras del servicio y en caso de incumplir con normas de calidad exigidas por la Comisión de Regulación, el Superintendente podrá sancionar a los alcaldes y buscará la forma para que se cree una empresa que preste el servicio y reemplace al municipio en esa labor.

⁴⁶ Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, Circular 5 De 1998.

⁴⁷ Ley 142 de 1994, Art. 6

⁴⁸ *Ibídem*.

⁴⁹ Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo Circular 5 de 1998.

Pero, no es solamente que el municipio, debido a casos o situaciones previstas anteriormente, pueda prestar el servicio directamente, es importante que cuente con la capacidad técnica, administrativa y financiera para atender esos servicios y que la entidad prestadora esté en constante transformación empresarial.

Transformación empresarial

En cuanto a la transformación empresarial se han definido las siguientes acciones⁵⁰:

Transformación jurídica, como la reforma al acto administrativo que determinó la prestación del servicio por privados, mediante la presentación de un proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal con la exposición de motivos que sustenten la prestación directa por el municipio.

Garantía de calidad y continuidad del servicio: cumple con requerimientos fijados por la normatividad que en estos temas se expide.

Reestructuración tarifaria: sigue con la metodología presentada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Determinación de la viabilidad empresarial: determina que la prestación del servicio directo pueda ser financieramente sostenible.

Adopción del Sistema General de Costos: identifica y separa las cuentas por cada uno de los servicios, para medir su eficiencia y nivel de productividad.

Elaboración de planes de gestión y de resultados: se realiza el proceso de planeación estratégica en donde se establecen los indicadores de gestión para su evaluación y control en su implementación.

Contratación de las auditorías externas: se realiza la contratación de entidades externas para que revisen y controlen los procesos en del municipio con relación a la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico.

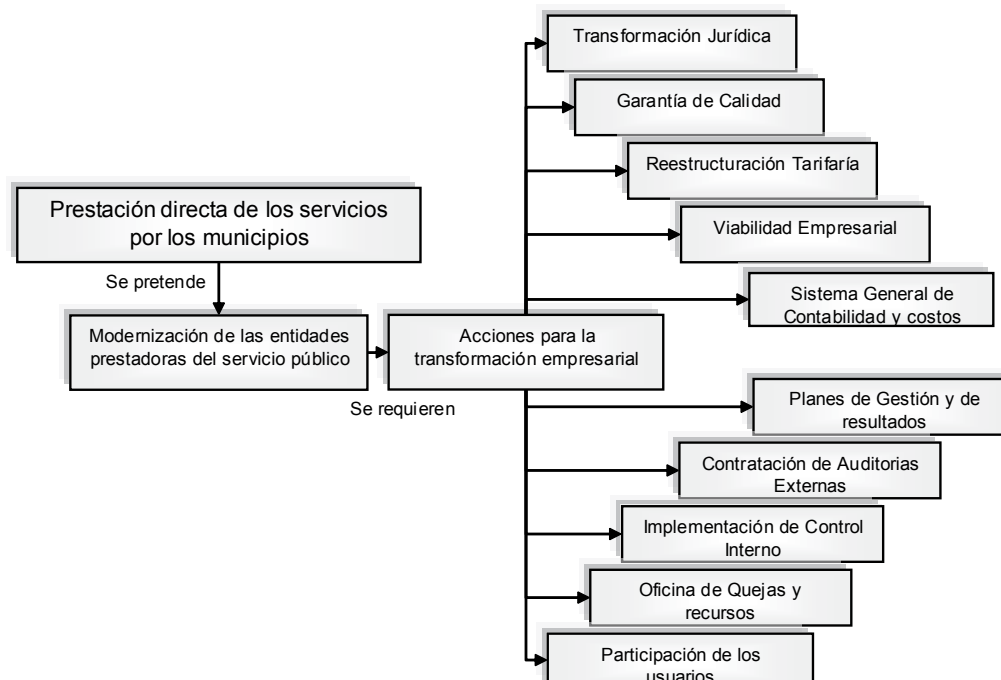
Implementación del Control Interno: realiza autocontrol, implementa sistemas de información y control que permitan medir el avance de los objetivos propuestos y sus resultados mediante la utilización de índices e indicadores de gestión.

Puesta en marcha de las oficinas y procedimientos: realiza el control por parte de la ciudadanía atendiendo quejas de los habitantes del municipio, de tal forma que se detecten debilidades y convertirlas en fortalezas que contribuyan al mejoramiento de la función prestadora del municipio.

Garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización a través de mecanismos de control social como veedurías.

⁵⁰ Ley 1176 de 2007 artículo 4, literal b.

TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL



4.2.2. Implementación y aplicación de las metodologías tarifarias - CRA

Como requisito al proceso de certificación en agua potable se establece que cada municipio prestador debe implementar y aplicar las tarifas expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo⁵¹.

La implementación y aplicación de las metodologías tarifarias resulta fundamental para la certificación en agua potable y saneamiento básico, en la medida en que los municipios normalizan y regulan la prestación del servicio público que se hace llegar a los hogares de los usuarios, ya sea de forma directa por el municipio o a través de empresas de servicios públicos. Adicionalmente, las tarifas deben garantizar la prestación del servicio a la población actual y futura, deben contribuir a la eficiencia en la administración del servicio, evitar el abuso de la posición dominante y contribuir al logro de un servicio de calidad.

Las tarifas en la prestación de los servicios públicos domiciliarios

La prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo requiere de la supervisión por parte de una autoridad competente, que impida abusos por parte de aquellas personas con posición privilegiada, dicha supervisión busca regular que los prestadores de servicios públicos domiciliarios cumplan con los principios, reglas y deberes expresados en las normas⁵².

En Colombia, la entidad creada para este fin es la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA, identificada como una unidad administrativa especial creada para regular los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Dentro de sus funciones debe definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos; fijar las normas de calidad que deben cumplir las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios; establecer las fórmulas de fijación de tarifas y señalar criterios sobre abuso de posición dominante y protección de los derechos de los usuarios.

El régimen de regulación de servicios públicos Acueducto, Alcantarillado y Aseo para nuestro país se denomina “Libertad regulada”⁵³, el cual comprende “la tarifa” como elemento de regulación; dicha tarifa puede ser fijada por la junta directiva de la empresa o por el alcalde, cuando el municipio sea el prestador directo del servicio de acuerdo con metodología de la CRA⁵⁴.

La tarifa

La tarifa es el precio que cobra la empresa al usuario por la prestación del servicio público domiciliario y se calcula según las variables de las fórmulas que afectan la fijación de la tarifa, dentro de la facturación se incluyen los siguientes cargos:

El cargo fijo es el costo en el que incurre la empresa para garantizar la disponibilidad permanente del servicio, por ejemplo, costos administrativos, como gastos de personal, contratos con terceros, gastos de facturación, contribuciones especiales a entidades de control, instalaciones, impuestos, servicios públicos, entre otros.

El cargo por unidad de consumo es el costo de operación y mantenimiento del sistema, la estructura para prestar el servicio y las inversiones para mejorarlo y aumentar la cobertura. Este costo equivale a multiplicar el costo medio de largo plazo –inversiones y costo de operación de los sistemas– por los metros cúbicos consumidos.

Los costos de conexión inicial. A los usuarios nuevos la empresa les puede cobrar costos de conexión inicial del servicio en el inmueble, este costo incluye costos del medidor, materiales, mano de obra, entre otros, para realizar la conexión. También se entienden como costos de conexión los de diseño, intervención, restauración de vías, entre otros.

Otros factores que inciden en el cálculo de las tarifas son los subsidios y las contribuciones⁵⁵. A partir de estos factores, la metodología tarifaria vigente establece las fórmulas que permiten calcular el costo de prestación de los servicios públicos, y de esta manera los costos se transfieren a los usuarios vía tarifas. El siguiente cuadro resume los costos de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

⁵¹ Se debe tener presente los preceptos fijados en la Constitución Política y específicamente a las disposiciones de la Ley 142 de 1994.

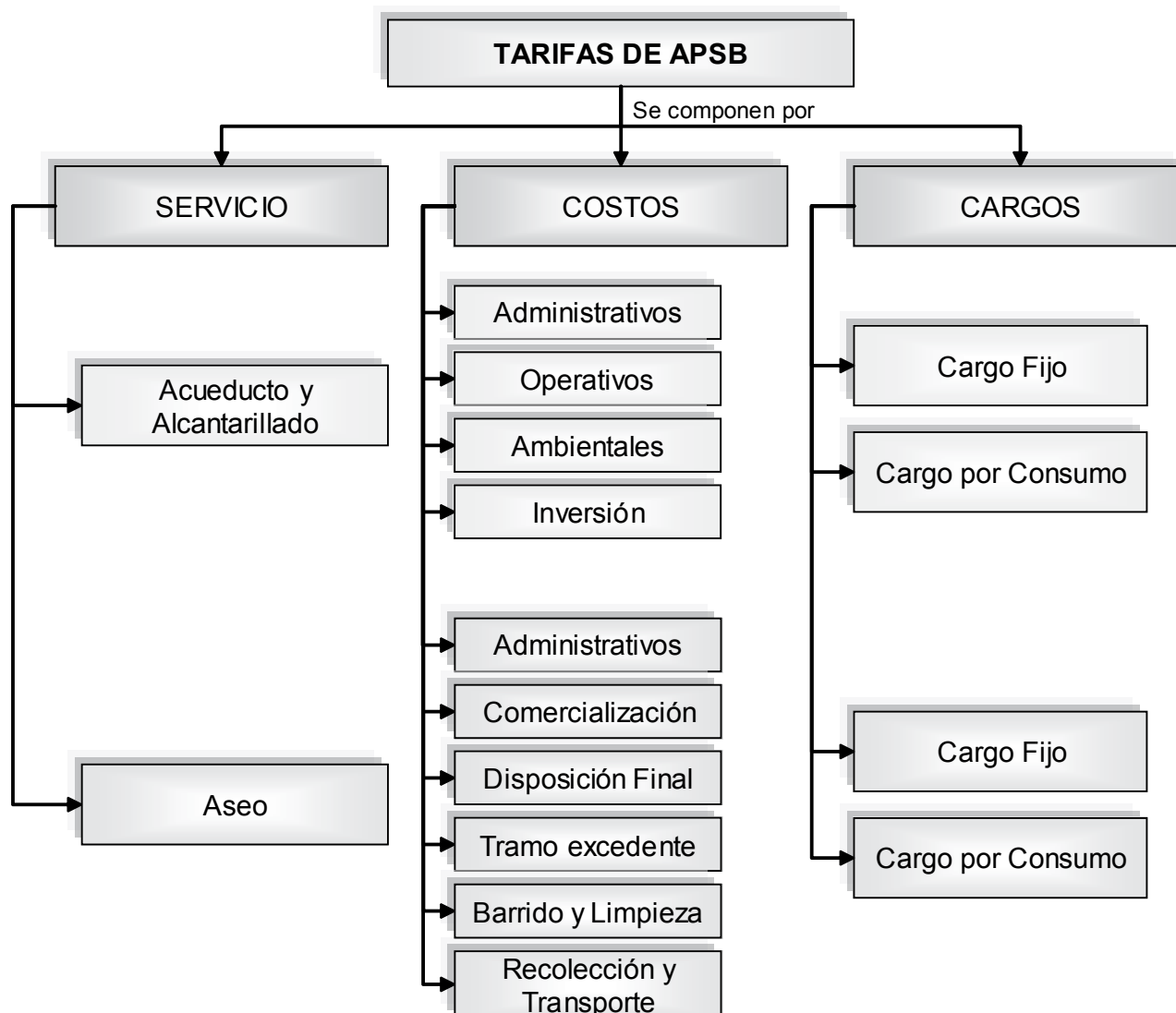
⁵² Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. Resolución 151 de 2001, Capítulo 4, Sección 2.4.1.

⁵³ Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. Resolución 151 de 2001 y Resolución 287 de 2004.

⁵⁴ Para profundizar sobre el tema, consultar el numeral 5.1.4. de este artículo

⁵⁵ Ley 142 de 1994, Art. 53

APLICACIÓN DE LAS METODOLOGÍAS TARIFARIAS



4.2.3. Reporte de información al Sistema Único de Información

El objetivo principal de los Sistemas de Información en las entidades territoriales es dar una solución tecnológica para la gestión administrativa, manejo de trámites y facilitar al mismo tiempo el acceso de los ciudadanos a la información del orden territorial.

Con el SUI se genera una verdadera renovación en la Administración Pública, ya que se insiste en la creación de sistemas de información para que las instituciones tengan acceso en tiempo real a la información. Adicionalmente, se genera una nueva cultura de gestión de lo público, en donde se avanza en generación

de procesos más expeditos de evaluación de resultados, se mejora la eficiencia y la transparencia del Estado.

El SUI evita la duplicidad de funciones en materia de información relativa a los servicios públicos domiciliarios y, por lo tanto, le sirve de soporte a la Superintendencia de Servicios Públicos en el cumplimiento de sus funciones de control, inspección y vigilancia, lo que genera directamente un apoyo a las funciones que deben desarrollar los agentes o personas encargadas de efectuar el control. El avance que se logra con este sistema está referido a la publicación de la información, facilita a los usuarios el acceso a la información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades de la administración.

El Sistema Único de Información

El SUI es un sistema que busca unificar y consolidar información proveniente de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, para, de esta manera, eliminar diferencias de información y duplicidad de esfuerzos. Esta herramienta es de gran utilidad para la toma de decisiones en la prestación de servicios públicos, en el sentido de garantizar la consecución de datos completos, confiables y oportunos que se ponen a disposición de las autoridades locales.

Administración del SUI

Es función de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizadas las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable⁵⁶. El Sistema Único de Información se adscribió a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para su administración, mantenimiento y operación⁵⁷.

⁵⁶ Ley 689 de 2001, Art., 14.

⁵⁷ Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Sistema Único de Información SUI.

Servicios prestados por el Sistema Único de Información

Algunos de los servicios que presta el SUI, son los siguientes:

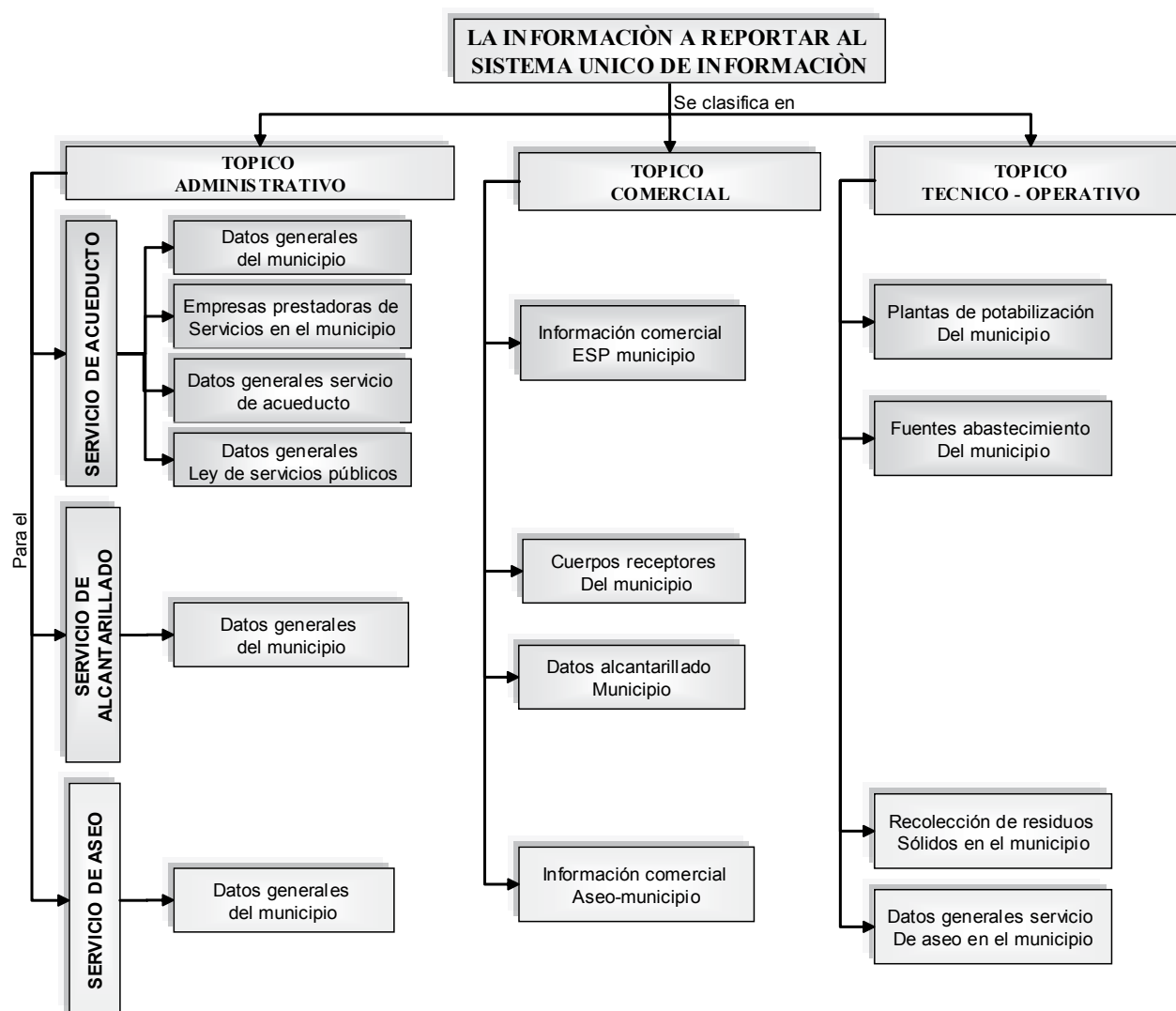
- Consolidación y estandarización de requerimientos de información⁵⁸.
- Recolección de información a través de cargues masivos, de formularios web.
- Evaluación de la calidad de la información.
- Otros servicios de valor agregado, entre los cuales se encuentra la publicación de indicadores, para generar una base de conocimiento.
- Publicación de información vía web.
- Administración y soporte.

Información a reportar al SUI para la certificación en agua potable y saneamiento básico

La información que deben enviar al SUI es de los servicios de Acueducto Alcantarillado y Aseo que se presentan a continuación, se encuentra identificada por cada servicio y a su vez por cada tópico.

⁵⁸ Informe defensorial N.º 39 B de 2006 "Diagnóstico sobre la calidad del agua para el consumo humano en Colombia, en el marco del Derecho Humano al Agua".

SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN



4.2.4. Cumplimiento de las normas de calidad del agua para consumo humano

El agua es un recurso que representa uno de los tesoros de la humanidad, ya que del total del agua que hay en el mundo el 1% está disponible para el consumo humano, el 2% no lo está, y el 97% restante es salada⁵⁹. Colombia goza de buena parte de ese 1%, el cual debe pasar por ciertos procesos técnicos que definen su calidad con los elementos, compuestos químicos y las mezclas de compuestos químicos que contenga el agua que no deben generar implicaciones negativas en la salud humana.

La base para el diseño de las técnicas que determinan la calidad del agua apta para el consumo humano, definidas en Colombia, están en concordancia con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud –OMS–⁶⁰ como referencia internacional para el establecimiento de estándares y seguridad del agua potable.

El tema del agua cuenta con una importante relevancia social, por ello el agua apta para el consumo humano debe cumplir con características químicas, físicas y microbiológicas que deben encontrarse dentro de unos valores máximos permitidos. La forma de regular ese cumplimiento en Colombia es a través

⁵⁹ Ver valores en la página web <http://www.lenntech.com/espanol/est%C3%A1ndares-de-calidad-del-agua.htm>

⁶⁰ Decreto 1575 de 2007.

del “Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano” establecido por el Ministerio de Protección Social⁶¹ para monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por su consumo.

Corresponde entonces a la entidad territorial cumplir o hacer que, los prestadores del servicio público del agua, cumplan con las normas que regulan el tema de agua apta para el consumo humano y así solicitar a la autoridad sanitaria competente expedir un acto administrativo que acredite el cumplimiento de los criterios de calidad del agua potable para la bebida directa, la preparación de alimentos o la higiene personal de la ciudadanía y, así, mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Responsables en la calidad del agua para consumo humano

Dentro del Sistema para la Protección y Control de Calidad del Agua para Consumo Humano se asignan unos responsables del control y la vigilancia designados de acuerdo con los roles asumidos institucionalmente.

Gobierno nacional: en representación de este, los Ministerios de la Protección Social y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial deben reglamentar todo lo relacionado con la definición de características físicas, químicas y microbiológicas del agua para el consumo humano así como instrumentos básicos y frecuencias de este sistema de control y vigilancia⁶², diseñando los modelos conceptuales, técnicos y operativos, protocolos, guía de criterios y actividades mínimas que deben contener los estudios de riesgo, programas de reducción de riesgos y los planes de contingencia y evaluando los resultados a las autoridades competentes sobre el tema⁶³.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por ser la entidad encargada del control, la inspección y vigilancia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios⁶⁴ le corresponde iniciar las investigaciones administrativas e imponer las sanciones, a que haya lugar, a las personas prestadoras que

suministren o distribuyan agua para consumo humano por fuera de los parámetros establecidos por las normas⁶⁵.

El Instituto Nacional de Salud es el encargado de coordinar la red nacional de laboratorios para el Control y Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano, estableciendo los requisitos para realizar validación o revalidación de métodos analíticos y el uso de nuevas tecnologías⁶⁶.

Las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de Salud tienen como tarea consolidar y registrar en el sistema de registro control y vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, los resultados de los análisis de las muestras de agua para consumo humano; correlacionar la información recolectada con la información de morbilidad y mortalidad asociada con ella⁶⁷; supervisar los sistemas de autocontrol de las personas prestadoras del servicio; inspeccionar los sistemas de suministro de agua para consumo humano, con la periodicidad requerida conforme al riesgo; vigilar las características físicas, químicas y microbiológicas del agua y las definidas en el mapa de riesgo, tanto en la red de distribución como en otros medios de suministro de la misma; hacer cumplir la franja de seguridad para la aplicación de plaguicidas en las cuencas que abastecen los acueductos municipales⁶⁸.

También debe calcular los índices de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano, IRCA, y reportar los datos básicos del Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano, IRABAM, y expedir a solicitud del interesado, la certificación sanitaria de la calidad del agua para consumo humano en su jurisdicción, para el período establecido en la solicitud⁶⁹.

Las Personas prestadoras deben realizar el control de las características físicas⁷⁰, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano, y las definidas en el

⁶¹ Resolución 2115 de 2007.

⁶² Decreto 1575 de 2007, Capítulo III, Art. 5.

⁶³ Artículo 370, Capítulo V, Constitución Política de Colombia de 1991.

⁶⁴ Artículo 6, Capítulo III, Decreto 1575 de 2007.

⁶⁵ Artículo 7, Capítulo III, Decreto 1575 de 2007.

⁶⁶ Realizar correlación de información de acuerdo a lo definido en el Decreto 3518 de 2006 que reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.

⁶⁷ Según lo referenciado en el Decreto 1843 de 1991 que regula el uso y manejo de los plaguicidas, en coordinación con las Autoridades Ambientales y las personas prestadoras del servicio público.

⁶⁸ Artículo 8, Capítulo III, Decreto 1575 de 2007

⁶⁹ Artículo 9, Capítulo III, Decreto 1575 de 2007

⁷⁰ Profundizar sobre los procedimientos, dosis de desinfectante y periodicidad del aseo en la Resolución 1096 de 2000

mapa de riesgo. De igual manera, es necesario que laven y desinfecten los tanques de almacenamiento de aguas tratadas⁷¹ antes de la puesta en funcionamiento y cada vez que efectúen reparaciones.

El usuario está relacionado con el control sobre la calidad del servicio de agua potable a través del comité de desarrollo y control social⁷², ejerce una labor de vigilancia de la gestión y en la fiscalización de las entidades de carácter privado, oficial o mixto, que presen los servicios públicos domiciliarios.

Componentes que deterioran la calidad del agua para consumo humano

Características físicas

El agua de calidad debe cumplir con características físicas que no deben sobrepasar los valores máximos aceptables; estas se relacionan con el color aparente, el olor, sabor y la turbiedad; por ende, cuando se encuentra un valor que se sale del límite establecido, se confirma que existe algún componente que deteriora la calidad del agua⁷³.

⁷¹ Artículo 369 de la Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 64 de la ley 142 de 1994. Artículo 1, Decreto 1429 de 1995

⁷² Resolución 2115 de 2007

⁷³ Ley 1176 de 2007, Art. 5 en concordancia con el Art. 3 Nos. 3-4. Se establece la excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Características químicas

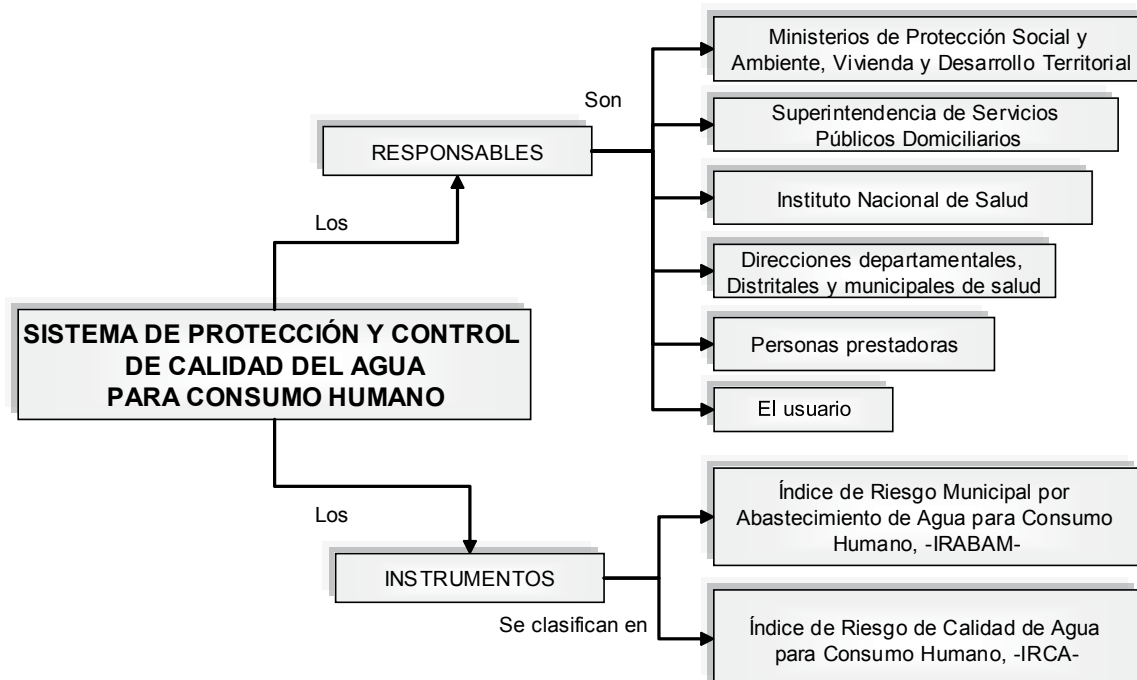
Existen otras características químicas de sustancias que tienen efectos adversos o implicaciones en la salud humana; sustancias que se usan para la potabilización del agua y los plaguicidas, que pueden contener elementos cancerígenos, calificados por el Ministerio de Protección como sustancias altamente peligrosas; de allí la importancia de realizar los controles oportunos.

Instrumentos para garantizar la calidad del agua para consumo humano

Existen dos indicadores importantes que permitirán definir acciones inmediatas para cumplir con el suministro de agua de calidad a la población. El primer indicador es el Índice de Riesgo de Calidad de Agua para Consumo Humano –IRCA. El segundo es el Índice de Riesgo Municipal por Abastecimiento de Agua para Consumo Humano –IRABAM.

A partir del porcentaje, la clasificación IRCA resulta equivalente a una calificación de nivel de riesgo que se encuentra entre “inviabile sanitariamente” y “sin riesgo”; del IRABAM también se obtiene un porcentaje que se clasifica entre un nivel de riesgo a la salud muy “alto” y “sin riesgo”.

CALIDAD DEL AGUA PARA CONSUMO HUMANO



5. Consecuencias y efectos de la no certificación

Los distritos y municipios que no cumplan con requisitos que reflejen una adecuada gestión sectorial, se considerarán no certificados. Es por esto que la principal consecuencia o efecto de la no certificación se encuentra en la pérdida de competencia para administrar los recursos que hacen parte de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico, e indirectamente en la imposibilidad de asegurar la prestación de los servicios de APSB.

Así, la ley les confiere a los departamentos la competencia de administrar los recursos y asegurar la prestación eficiente de servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico en aquellos distritos y municipios no certificados. El departamento utilizará la infraestructura del municipio no certificado, sin embargo, no implica en ningún caso la transferencia de la propiedad de los activos del sector a los departamentos. El municipio recobra sus competencias a partir de la certificación.

PLAZOS DE CERTIFICACIÓN

CONDICIÓN	SITUACIÓN	TÉRMINO	HASTA
Inicial	En condiciones Normales	18 Meses	27 de junio de 2009
Excepcional	Por deficiencias no imputables a la administración	12 Meses	27 de junio de 2010
Vigencia Plena	Sumando las dos situaciones anteriores	30 Meses	27 de junio de 2010

7. Recomendaciones

Es importante que el municipio constituya patrimonios autónomos y esquemas fiduciarios a los que se les transfieren los recursos de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones. Con esto se busca mejorar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los servicios de agua, alcantarillado y aseo de la entidad territorial y garantizar al mismo tiempo los proyectos de inversión a mediano y largo plazo.

Para el efectivo cumplimiento de los nuevos criterios de distribución de los recursos entre entidades territoriales y para el cumplimiento de los requisitos de certificación, el municipio debe establecerse o actualizar la estratificación socioeconómica, acción que ha de ser desarrollada de manera prioritaria. Para lo

6. Plazos para la certificación

Con objeto de procurar que los municipios sigan siendo responsables de la administración de recursos y la prestación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico, el legislador establece un plazo para cumplir los requisitos de certificación. Con la expedición de la ley comienza a contar el tiempo de 18 meses para la certificación, cuando por circunstancias no imputables a la administración municipal se presenten problemas para el cumplimiento de los criterios, se concede un año adicional. La plena vigencia de la ley es el plazo máximo para la certificación que corresponde a dos años y medio 30 meses—.

Lo anterior permite validar las competencias a cargo de los municipios, y brindar mejores opciones para el cumplimiento de las condiciones de certificación, las cuales de no realizarse en el plazo establecido serán causal para que los municipios sean desertificados.

cual, el Alcalde puede contratar con entidades públicas o privadas la implementación de la estratificación y luego establecerla por decreto.

Por su parte, el Concejo Municipal está en la obligación de crear el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para que las transferencias que se deben hacer a dicho fondo queden incorporadas en el presupuesto municipal. Si los recursos disponibles en dichos fondos no son suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, la diferencia debe ser cubierta con otros recursos del municipio.

El municipio debe garantizar y vigilar que los prestadores del servicio público de agua potable cumplan con las normas que regulan el tema, especialmente las establecidas para garantizar la calidad del agua para el consumo humano. Para esto, las autoridades locales pueden

solicitar a la autoridad sanitaria competente expedir un acto administrativo que acredite el cumplimiento de los respectivos criterios de calidad del agua potable.

Para finalizar, se recomienda mantener contacto directo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien genera la certificación de cada municipio, y consultar el proceso con empresas que estén estudiando el tema específicamente, ya que de su conocimiento dependerá el éxito o fracaso del proceso de certificación.

8. Agradecimientos

Este artículo se realizó tomando como base el documento de trabajo denominado: “Certificación

Municipal en agua potable y saneamiento básico”, desarrollado por el grupo de investigación “Territorial” conformado en la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. El documento de trabajo contó con la participación activa de los profesionales Diego Armando Barrera Ayala (Administrador Público); Héctor Alejandro Barrera Ayala (Administrador Público); Jeimy Mariluz Marín (Administradora Pública); Leidy Dayana Fernández Daza (Administradora Pública); Sergio Felipe Martínez Ramírez (Administrador Público); Luis Fernando Mendez Ávila (Administrador Público); Óscar Elías Guerrero Reyes (Administrador Público); Adriana Marcela Sandoval Castilblanco (Estudiante X Semestre de Administración Pública – ESAP).

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Barrera Ayala, Diego Armando. 2009. El proceso de certificación municipal en agua potable y saneamiento básico. <i>Administración & Desarrollo</i> 37 (51): 59-80.	Barrera Ayala, D. A. (2009). El proceso de certificación municipal en agua potable y saneamiento básico. <i>Administración & Desarrollo</i> , 37 (51), 59-80.	Barrera Ayala, Diego Armando. “El proceso de certificación municipal en agua potable y saneamiento básico.” <i>Administración & Desarrollo</i> 37:51 (2009): 59-80.

- Carrasquilla Barrera, Alberto. 2006. Proyecto de Acto Legislativo Numero 11 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Exposición de motivos de Acto Legislativo 04 de 2007. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D. C., Gaceta del Congreso No. 366 de 2006 (miércoles 13 de septiembre).
- Colombia. Congreso de la República. 2007. Acto Legislativo 04. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- _____. 2008. Constitución Política de Colombia. Versión actualizada.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA. 1997. Resolución número 14, por la cual se reglamenta la medición de consumos de agua potable.
- _____. 2001. Resolución 151. Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.
- Consejo de la Unión Europea. 1998. Directiva 98/83 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.
- Defensoría del Pueblo. 2005. Informe defensorial N.º 39 B de 2006. Diagnóstico sobre la calidad del agua para el consumo humano en Colombia, en el marco del Derecho Humano al Agua.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2004. Información para alcaldes y autoridades de los municipios y distritos; Estratificación socioeconómica. Mayo.
- _____. 2004. Resolución 392, por la cual se adoptan las metodologías urbanas de estratificación socioeconómica para los municipios y distritos con cabecera y/o centros poblados rurales con más de 4.000 habitantes". Mayo.
- _____. 2005. Resolución 106, por la cual se deroga la resolución No. 392 del 28 de mayo de 2004 que adopta la metodología de estratificación socioeconómica para cabeceras urbanas y centros poblados rurales de más de 4.000 habitantes. Febrero.
- Enríquez Maya, Eduardo. 2007. Ponencia para Primer Debate –Segunda Vuelta– al proyecto de Acto Legislativo numero 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Presidente Comisión Primera Constitucional.
- Bogotá, D. C., Gaceta del Congreso No. 116 de 2007 (12 de abril).
- Ministerio de Desarrollo Económico. Resolución 1096 de 2000 por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS.
- Ministerio de la Protección Social. 2007. Resolución 2115, por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano.
- Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2007. Resolución 2115, por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. 2007. Servicios Públicos para Alcaldes.
- _____. 2005. Sistema Único de Información SUI.
- Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo. "Directrices para la modernización institucional de los entes prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo". Circular 5 de 19
- Zuluaga Escobar, Óscar Iván. 2007. Exposición de motivos de la Ley 1176. Presentados por Ministro de Hacienda y Crédito Público. Gaceta del Congreso No. 434 de 2007.
- Normas relacionadas**
- Decreto 1429 de 1995, por el cual se reglamenta el Capítulo I del Título V de la Ley 142 de 1994, en relación con el Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios.
- Decreto 565 de 1996, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Decreto 849 de 2002, por el cual se reglamenta el artículo 78 de la Ley 715 de 2001.
- Decreto 1843 de 1991, por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos III, V, VI, VII y XI de la Ley 09 de 1979, sobre uso y manejo de plaguicidas.
- Decreto 1013 de 2005, por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Decreto 057 de 2006, por el cual se establecen unas reglas para la aplicación del factor de aporte solidario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Decreto 3518 de 2006, por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1575 de 2007, por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano.
- Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- Ley 373 de 1997, por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
- Ley 505 de 1999, por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refieren las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.
- Ley 632 de 2000, por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996.
- Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.
- Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Ley 732 de 2002, por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.
- Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.