

	MEMORIA JUSTIFICATIVA	Versión: 2.0
		Fecha: 25/02/2015
		Código: NMA-F-02

I. ETAPA DE DEFINICIONES PREVIAS

1.1 DEFINIR EL PROPÓSITO QUE SE QUIERE MATERIALIZAR CON LA NORMA (¿PARA QUÉ?)

Uno de los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) corresponde al cumplimiento de los criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial. En este sentido, el numeral 5 del artículo 7 de la ley 1176 de 2007, establece que en su determinación se deben considerar 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. El valor resultante de la aplicación del anterior criterio no se tendrá en cuenta para efectos de definir los toques máximos a los que se refiere el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 99 de la Ley 1151 de 2007.". Adicionalmente el artículo 5 del Decreto número 313 de 2008, modificado por el artículo 3 del Decreto 155 de 2013, establece que el criterio en mención debe considerar aspectos presupuestales/fiscales y sectoriales/metras.

En la exposición de motivos del Acto legislativo 04 de 2007 se menciona que el nivel local debe hacer un esfuerzo fiscal y tarifario para que se utilicen de forma eficiente todos los recursos del sector. Sobre este particular es importante recordar que las fuentes del sector se resumen a: SGP-APSB, Sistema General de Regalías (SGR), Tarifas y Presupuesto General de la Nación (PGN). En este orden de ideas el esfuerzo fiscal de una entidad territorial en relación con el sector de agua potable y saneamiento básico consistiría en la aplicación del equilibrio entre subsidios y contribuciones, es decir, en la fijación de los porcentajes de contribución o aporte solidario de tal manera que los subsidios otorgados a los estratos subsidiables fueran cubiertos con esos aportes, los cuales son recaudados por los prestadores de los servicios públicos para acueducto, alcantarillado y aseo.

No obstante lo anterior, vale la pena recordar que la distribución de predios por estrato certificada por la Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) para el ejercicio de distribución de la vigencia 2016, hace ver que el 90% de los predios en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 pertenecen al estrato 1, 2 y 3, mientras que el 10% restante corresponde a estratos que aportan contribución. Por lo tanto, la idea de medir el esfuerzo fiscal en estas entidades no se considera viable.

Categoría	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
3	21%	34%	32%	4%	2%	8%
4	41%	33%	14%	1%	1%	9%
5	32%	31%	24%	2%	2%	10%
6	52%	28%	11%	1%	1%	7%
Total	50%	29%	12%	2%	1%	7%

Aunado a lo anterior, según la información suministrada por la Superintendencia de SSPD sobre

los municipios prestadores directos a 31 de diciembre de 2015 y las categorización municipal aplicable a la vigencia 2015, se encontró que de 1.053 municipios de categoría 3, 4, 5 y 6, 412 son prestadores directos de algunos de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Y estos esquemas de prestación se caracterizan por su debilidad institucional y amplios rezagos tarifarios y de inversión.

Categoría	Es prestador directo	Municipios	% de prestadores directos
3	1	15	0,1%
4	5	32	0,5%
5	5	38	0,5%
6	401	968	36,4%

Así las cosas, en el sector de agua potable y saneamiento básico se asociará el concepto de eficiencia fiscal y administrativa a la relación entre una buena gestión municipal o distrital en términos de la eficiencia en el uso de los recursos del SGP-APSB y la eficacia en el cumplimiento de las metas sectoriales.

En cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos, esta se entenderá como la destinación de los recursos disponibles del SGP-APSB en proyectos de inversión y en el otorgamiento de subsidios a estratos subsidiables. Los primeros con el propósito de disminuir las brechas de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo; y los segundos, garantizando la sostenibilidad de dichas inversiones, dando así cumplimiento a la política sectorial la cual contempla una estrategia financiera orientada a que los costos eficientes de inversión, operación y administración de los servicios se recuperen a través del cobro de tarifas a los usuarios; junto con un esquema solidario basado en subsidios otorgados a los estratos bajos en sus facturas y en los recursos asignados al sector por parte de la Nación.

De otro lado, la eficacia en el cumplimiento de metas sectoriales se evaluará mediante la verificación del cierre de brechas sectoriales, esto es el incrementó de los indicadores de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los cuales hacen parte de los planes sectoriales de agua potable y saneamiento básico que todas y cada una de las alcaldías formuló como parte del plan municipal o distrital de desarrollo, conforme con la política definida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) en la resolución 1067 de 2015.

Los incentivos del criterio de eficiencia fiscal y administrativa para el sector de agua potable se mencionan a continuación:

Tipología	Incentivos de distribución	
Municipios que cumplen las metas a un alto costo económico	Municipios ineficientes pero efectivos	No participa en el componente presupuestal/fiscal pero si en el sectorial/metás
Municipios que no cumplen las metas y tienen una deficiente gestión administrativa y fiscal/presupuestal	Municipios ineficientes e inefectivos	No participa en el componente presupuestal/fiscal ni en el sectorial/metás
Municipios que no cumplen las metas pero tienen una buena gestión administrativa y fiscal/presupuestal	Municipios eficientes pero no efectivos	Participa en el componente presupuestal/fiscal pero no en el sectorial/metás
Municipios que cumplen las metas al menor costo económico	Municipios efectivos	Participa en el componente presupuestal/fiscal y en el sectorial/metás

Ahora bien, frente a los pesos específicos de las dimensiones presupuestal/fiscal, conviene recordar que en el ejercicio de distribución del SGP-APSB el criterio relacionado con la población atendida y balance del esquema solidario (uno de los criterios de uso eficiente de los recursos del SGP-APSB es el esfuerzo fiscal y tarifario de la entidad territorial) equivale al 30% y aquellos relacionados con el cierre de brechas (Déficit de coberturas, Nivel de pobreza y Esfuerzo ampliación de coberturas) al 60%. Asimismo, en la resolución de monitoreo se determinó que el indicador presupuestal/fiscal pesa el 40% y de este el 75% corresponde a los indicadores de uso adecuado de los recursos y pago de subsidios con el 30% y el 45%, es decir, al 30% del indicador. Por esta razón, se determinó que para guardar correspondencia con la ponderación de la distribución y de la actividad de monitoreo presupuestal el indicador presupuestal/fiscal del criterio de eficiencia fiscal y administrativa en la gestión sectorial de agua potable y saneamiento básico corresponda al 30%.

Criterios de distribución del SGP-APSB.

Criterio	Ponderador (%)	Objetivo sectorial
Déficit de coberturas	35	Mejorar la correlación entre asignación per cápita y coberturas
Población atendida y balance solidario	30	Asignar recursos en función de las necesidades municipales para el pago de subsidios
Nivel de pobreza	20	Focalizar la población más pobre
Eficiencia fiscal y administrativa	10	Incentivar cumplimiento de la eficiencia en el uso de los recursos y el cumplimiento de metas sectoriales
Esfuerzo ampliación de coberturas	5	Incentivar la expansión de sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo

Indicadores, variables y ponderadores de la actividad de monitoreo.

Indicador de monitoreo		Ponderación	
Presupuestal	Incorporación presupuestal	40	2,5
	Incorporación del superávit		2,5
	Recaudo efectivo		2,5
	Recaudo sin situación de fondos		2,5
	Déficit fiscal		10
	Uso adecuado de los recursos		30
	Pago de subsidios		45
	Ejecución de recursos		5
Administrativo	Contrato o convenio de transferencia de subsidios	10	10
	Acuerdo de subsidio y contribución		10
	Reporte formato estratificación y coberturas		80
Sectorial	Avance del indicador cobertura urbana de acueducto	15	30
	Avance del indicador cobertura rural de acueducto		10
	Avance del indicador cobertura urbana de alcantarillado		30
	Avance del indicador cobertura rural de alcantarillado		10
	Avance del indicador cobertura urbana de aseo	50	20
	Suministro de agua apta para el consumo humano en zona urbana		70
	Suministro de agua apta para el consumo humano en zona rural		10
	Sitio de disposición final adecuada y/o aprovechamiento de residuos sólidos	80	20
	Continuidad del servicio de acueducto en la zona urbana		5

Respecto a la dimensión sectorial/metás el peso sobre el criterio de eficiencia fiscal y administrativa será del 70%, esto guarda relación con el 10% del indicador administrativo de monitoreo que en este caso recae sobre el resultados final de la correcta aplicación de la metodología de balance entre subsidios y contribuciones, 50% del indicador estratégico sectorial

relacionado con el avance en los indicadores de cobertura, continuidad y calidad en la prestación de los servicios y el 10% restante del valor residual del indicador presupuestal de monitoreo. Esto para darle mayor relevancia a la política del gobierno nacional, relacionada con el cierre de brechas y la movilidad social.

Indicador	Variables	Ponderador	
Presupuestal /Fiscal	Uso adecuado de los recursos	30	42.5%
	Destinación a subsidios		57.5%
Sectoriales/Metas	Equilibrio entre los subsidios y las contribuciones	5%	
	Avance en los indicadores cobertura	65%	10%
	Avance en los indicadores calidad de agua		80%
	Avance en los indicadores continuidad		5%
	Plan de Desarrollo Municipal		5%

A continuación se resume la armonización con las estrategias sectoriales

Indicador	Objetivo	Proceso de certificación	Actividad de monitoreo	Seguimiento y control	Mesa de logros	Criterio de eficiencia fiscal
Presupuestal/fiscal	Verificar el uso y destinación	Requisito uso y destinación	Presupuestal/fiscal	Evento de riesgo 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 17 y 18	Indicadores 11 y 12	Presupuestal/fiscal
Administrativo	Verificar el desarrollo institucional	Requisito 2, 3 y 4	Administrativo	Evento de riesgo 11 y 12	Indicador 10	Sectorial/metás
Sectorial	Verificar el cumplimiento de metas	Requisito adicional 8	Estratégico	Evento de riesgo 16 y 18	Indicadores 13, 14, 15, 23, 24	

1.2 IDENTIFICAR DESTINATARIO DE LA NORMA (¿A QUIÉN SE APLICA?)

Entidades Territoriales entendidas estas como Distritos y Municipios.

II. ESTUDIOS DE IMPACTO NORMATIVO (ESIN) (¿Qué impacto se espera obtener?) Determinar la necesidad de expedir, modificar o derogar una normativa

2.1 OPORTUNIDAD DEL PROYECTO (ESTE ÍTEM TIENE COMO FINALIDAD SUSTENTAR LA NECESIDAD DE SU EXPEDICIÓN)

2.1.1 Objetivo de la propuesta

Definir las variables y sus porcentajes de cumplimiento para la determinación del criterio de eficiencia fiscal y administrativa en las vigencias 2017, 2018, 2019 y 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1176 de 2007.

2.1.2 Análisis de alternativas existentes

El artículo 3 del Decreto 155 de 2013, modifica el artículo 5 del Decreto 313 de 2008, en cuanto a la información y metodología para el cálculo de distribución de eficiencia fiscal y administrativa de los recursos de la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico, y facultó al

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para definir las variables y el porcentaje de cumplimiento, para el cálculo del criterio de eficiencia fiscal y administrativa, previa concertación con el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

2.2 IMPACTO JURÍDICO

2.2.1 Supremacía constitucional y jerarquía normativa

De acuerdo con lo establecido en el artículo 370 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos y ejercer a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Por su parte el Acto Legislativo No. 4 de 2007, modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, creando una bolsa específica para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico con los recursos del Sistema General de Participaciones.

El legislador facultó expresamente al Gobierno Nacional, en cabeza de este Ministerio para determinar la metodología para el cálculo de distribución de eficiencia fiscal y administrativa de los recursos de la participación, previa concertación con el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

2.2.2 Legalidad

El proyecto de Resolución observa la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa. Razón por la cual, su expedición y contenido está enmarcado dentro de las funciones reglamentarias que le asisten al Gobierno Nacional.

2.2.3 Seguridad Jurídica

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, previa concertación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el Departamento Nacional de Planeación formularon la presente resolución para dar cumplimiento a las disposiciones arriba citadas. La participación activa de estas entidades garantiza que la revisión de las normas actuales se hizo de manera amplia, teniendo en cuenta las repercusiones e impactos que conlleva la expedición de la presente resolución.

2.2.4 Reserva de Ley

Los aspectos que se pretenden definir devienen de la facultad reglamentaria que le asiste al Gobierno Nacional. Entre ellas, se reitera lo contemplado en el artículo 7 de la Ley 1176 de 2007, en el que se manifiesta expresamente los criterios de distribución de los recursos para los distritos y municipios de la participación del sector de agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones – SGP dentro de los cuales incluyó el cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial.

2.2.5 Eficacia o Efectividad

a) Análisis de las normas que se otorgan para la expedición del decreto o resolución, en especial de las atribuciones constitucionales o facultades legales del Presidente de la República.

En ejercicio de las facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, el artículo 2 del Decreto 3571 de 2011 y el artículo 5 del Decreto 313 de 2008, modificado por el artículo 3 del Decreto 155 de 2013 compilado en el Decreto 1082 de 2015.

2.3 IMPACTO ECONÓMICO
El proyecto de Resolución no genera impacto económico directo para el Ministerio.
2.4 IMPACTO PRESUPUESTAL
El proyecto de resolución no tiene impacto directo para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En el caso de los entes territoriales, los efectos derivados de la distribución del criterio de eficiencia fiscal y administrativa de la participación de Agua Potable y Saneamiento Básico implicarán para los entes territoriales que no cumplan las variables establecidas no participar de esta distribución.
2.5 IMPACTO AMBIENTAL Y ECOLÓGICO (SI SE REQUIERE)
Del proyecto de Resolución no se deriva impacto ambiental y ecológico alguno.
2.6 IMPACTO SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL (SI SE REQUIERE)
El proyecto de Decreto no genera ningún impacto sobre el patrimonio cultural de la Nación.

III. Otras consideraciones

CONCERTACION CON OTRAS ENTIDADES							
SI	X	NO		ENTIDADES	Si la respuesta es afirmativa debe anexar a la memoria justificativa las evidencias que acredita dicho trámite. (Convocatoria, lista de asistencia, ayuda de memoria, etc.)		
CONSULTA PREVIA: En concordancia con lo establecido en la Constitución y la Ley se debe realizar la consulta?							
SI	X	NO		Si la respuesta es afirmativa debe anexar a la memoria justificativa las evidencias que acredita dicho trámite. (Convocatoria, lista de asistencia, acta)			
PUBLICACIÓN: En concordancia con lo establecido en la Ley se realiza la publicación.							
MEDIO UTILIZADO	Página WEB	TIEMPO DE PUBLICACION	DE	DD/MM/AAA	A	DD/MM/AAA	Mínimo 3 días publicado.
Anexar registro de solicitud y respuesta de comentarios (Formatos procedimiento)							
ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA: En concordancia con lo establecido en la Ley se evalúa la realización de la publicación.							
SI		NO					

ESPACIO PARA SER DILIGENCIADO POR LA OFICINA JURÍDICA DEL MINISTERIO

EL PROYECTO (Nombre del Proyecto) CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO 1345 DE 2010	SI	X	NO	
--	----	----------	----	--

	NOMBRE	DEPENDENCIA	FIRMA	Fecha
Revisó OAJ				
Vo.Bo Oficina Asesora Jurídica				
Vo.Bo del Ministro o delegado para redacción				
Aprobación final OAJ				