

	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?)

La norma busca crear incentivos para la implementación de esquemas regionales de operación y administración de los servicios de acueducto y alcantarillado mediante la entrada de operadores especializados y la declaratoria de mercados regionales por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Lo anterior, permitirá explotar economías de escala y de alcance en la provisión de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, que a largo plazo representarán reducciones en los costos de proveer dichos servicios, cuando los mismos son prestados por una sola empresa, lo cual a su turno, permite una menor tarifa cobrada al usuario final (CRA, 2012).

Señala adicionalmente la CRA (2012) que el aprovechamiento de las economías de escala en la provisión de los servicios públicos domiciliarios está asociado:

"1) En los costos de administración: Se reduce el personal administrativo a un solo grupo (gerencia, financiero, administrativo, comercial, planeación, jurídico); se reducen: los muebles y equipos, el software, etc. Implica una reducción de los gastos fijos que se reparten entre un mayor número de suscriptores, con lo que el costo medio de administración disminuye.

2) En los costos de operación: Genera reducción en número de vehículos, personal de supervisión. Puede disminuir los costos al tener una sola sede de servicios generales de laboratorio de aguas, almacenes, etc. Tienen personal más calificado que pueden generar mayor eficiencia en los servicios.

3) En la negociación de los contratos: Mayor poder de mercado. Se tiene mejores precios en la compra de insumos químicos, medidores, tasas de interés, etc.

4) En la Infraestructura: Una planta de tratamiento agua potable o de vertimientos puede ser proveedora de un sistema interconectado, en vez de tener dos plantas de tratamiento para cada sistema. La interconexión es un requisito para explotar economías de escala "en infraestructura". Sin embargo, la interconexión no necesariamente genera economías de escala, pues los costos de dicha interconexión podrían no ser la opción de mínimo costo".

Asimismo Hanemann y Whittington (2006) también mencionan que algunos de los componentes de los costos de la prestación del servicio de acueducto están sujetos a importantes economías de escala, como los costos de almacenamiento y aducción de agua cruda desde el sitio de captación hasta la planta de tratamiento, y los costos de potabilización del agua cruda. Dichos procesos son claves para la prestación del servicio, por lo que la disminución en sus costos tendría un impacto significativo que finalmente se traslada al usuario. De igual forma, mencionan que los costos unitarios de tratamiento de aguas residuales cumplen con dicha característica; esto es, que están más propensos a disminuir de forma significativa en la presencia de economías de escala. Las economías de escala y de aglomeración permiten entonces que a medida que aumenta la producción, disminuyan los costos unitarios.

De otra parte, la bolsa común de contribuciones establecida en el Decreto 4924 de 2011, compilado en el Decreto 1077 de 2015, estableció la metodología por medio de la cual, los aportes solidarios facturados en uno o varios municipios, se distribuyan en el ámbito de operación, que en todos los casos debe ser un sistema interconectado.

El sistema interconectado es la infraestructura de acueducto y/o alcantarillado que se encuentra físicamente conectada entre sí para la prestación de estos servicios, en un municipio o en un conjunto de municipios, los cuales están asociados a gran centro urbano.

Ahora bien, frente a los costos en los que se incurre por prestar el servicio en cada uno de los municipios interconectados, la empresa determina el cargo fijo y el cargo variable a aplicar en cada entidad territorial. No obstante, ya se generan economías de escala, razón por la cual es el operador quien determina la conveniencia o no, de solicitar a la Comisión de Regulación para Agua Potable y Saneamiento Básico, se le declare en un mercado regional.

El equilibrio entre los subsidios y contribuciones en un sistema interconectado se logra con la conformación de una bolsa común de aportes solidarios de todos los municipios que conforman el sistema interconectado, dependiendo principalmente del centro urbano que concentre el mayor número de suscriptores aportantes.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que la decisión o no de operar bajo el esquema de mercado regional o de sistema interconectado con bolsa común, depende de la viabilidad que sobre el particular determine el prestador de los servicios de acueducto y/o alcantarillado.

Para ello se requiere exceptuar a los mercados regionales declarados por la CRA de la aplicación de la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en el ámbito de operación del sistema interconectado, toda vez que la metodología de bolsa común de aportes solidarios se convierte en un desincentivo a largo plazo para que los grandes centros urbanos contemplen su participación en mercados regionales con sistemas interconectados debido a que se requiere destinar mayores recursos de sus presupuestos, representados en mayores aportes solidarios de los suscriptores de estratos residenciales 5 y 6 y de usos comercial e industrial, transferencias del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico y otras fuentes, para equilibrar el déficit resultante del balance de su esquema solidario, el cual resulta deficitario porque las contribuciones mínimas aprobadas por sus concejos municipales y distritales y recaudadas por el prestador, se redistribuyen para suplir los déficit de los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso, en adelante FSRI, de los municipios con menos suscriptores que hacen parte del sistema.

Finalmente, representa una oportunidad para lograr que las entidades territoriales beneficiadas con la declaratoria de esquema regional, en desarrollo del principio de solidaridad y redistribución del ingreso y de priorización del gasto público social, realicen un mayor esfuerzo fiscal local que permita asegurar el acceso eficiente y con calidad a los servicios de acueducto y alcantarillado de los usuarios de estratos 1, 2 y 3 y la sostenibilidad de las inversiones realizadas en los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo.

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

Aplica a los municipios, distritos y a los prestadores que presten los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado en más de un municipio y/o distrito, y su aglomeración constituya un mercado regional declarado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en adelante CRA.

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

Exceptuar a los mercados regionales declarados por la CRA de la aplicación de la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en el ámbito de operación del sistema interconectado, es decir, la metodología de bolsa común.

2.1.2 Análisis de alternativas existentes

En la definición de mercado regional incluida en la Resolución 628 de 2013 se establece que un mercado regional de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, corresponde al conjunto de usuarios que son atendidos por un mismo prestador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, a través de sistemas no interconectados¹, interconectados² o mixtos³, en un área geográfica específica que abarca más de un municipio, dentro de un mismo departamento o departamentos limítrofes y cuya prestación, de manera conjunta, permita mejorar las condiciones de cobertura, calidad y continuidad de dichos servicios.

Para el caso del mercado regional declarado por la CRA, como es el caso de Triple A, pueden coexistir municipios atendidos con sistemas interconectado y no interconectado. En este sentido, las metodologías de balance entre subsidios y contribuciones varían en el sentido que en el sistema interconectado el equilibrio entre subsidios y contribuciones, se logra una vez hayan sido distribuidas las contribuciones mínimas recaudadas por el operador a los suscriptores de estratos residenciales 5 y 6 y de usos comercial e industrial del ámbito de operación; mientras que para el sistema no interconectado el balance se realiza en el ámbito local, es decir, los subsidios otorgados a los estratos subsidiables para cada uno de los servicios de acueducto y alcantarillado son cubiertos con los recursos del FSRI Municipal y los aportes solidarios recaudados por el prestador para cada uno de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Teniendo en cuenta que el mecanismo de bolsa puede convertirse en una barrera de entrada para la implementación de un esquema regional con operador especializado, debido a la mayor carga fiscal del municipio y distrito que concentre mayor población, desde el punto de vista del mayor esfuerzo fiscal que deben hacer sus suscriptores de estratos residenciales 5 y 6 y de usos comercial e industrial y la entidad territorial con otras fuentes de su presupuesto, para lograr equilibrar el balance de subsidios y contribuciones en municipios con menor número de suscriptores, se hace necesario, que cuando el prestador considere que la opción de costos regionales es la que más se adapta a las necesidades de prestación, y en virtud de ello solicite la declaratoria de mercado regional y esta sea aceptada por la CRA, éste pueda estar exento de aplicar la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en el ámbito de operación del sistema interconectado.

En este sentido, se estudió el mercado regional de Triple A, el cual está compuesto por los municipios de: Barranquilla, Galapa, Juan de acosta, Piojó, Puerto Colombia, Soledad, Tubará, Usiacurí, Sabanagrande, Santo tomas, Baranoa, Polo nuevo, Palmar de Varela y Sabanalarga. Verificando, respecto al impacto de la declaratoria de mercado regional sobre los costos de referencia unificados y el balance del esquema solidario con aplicación del mecanismo de bolsa y sin ella.

1 Es la infraestructura de sistemas de acueducto y/o alcantarillado que no se encuentran conectados físicamente entre sí, en un municipio o en un conjunto de municipios

2 Es la infraestructura de acueducto y/o alcantarillado que se encuentra físicamente conectada entre sí para la prestación de estos servicios, en un municipio o en un conjunto de municipios

3 Es el conjunto de sistemas en el cual por lo menos dos de sus integrantes cuentan con infraestructuras, en cualquiera de sus actividades de acueducto y/o alcantarillado, físicamente conectadas entre sí para la prestación de estos servicios

Municipio	Costo de referencia cargo fijo acueducto		Diferencia	Costo de referencia cargo variable acueducto		Diferencia
	Sin mercado regional	Mercado regional		Sin mercado Regional	Mercado regional	
Barranquilla	6.905,79	7.164,36	258,57	1.587,77	1.960,06	372,29
Puerto Colombia	6.905,79	6.884,04	-21,75	1.587,77	1.960,06	372,29
Soledad	6.905,79	6.955,82	50,03	1.587,77	1.960,06	372,29
Galapa	6.905,79	6.877,98	-27,81	1.587,77	1.960,06	372,29
Tubará	23.374,02	6.874,00	-16.500,02	13.478,23	1.960,06	-11.518,17
Juan de Acosta	13.853,06	6.874,36	-6.978,70	3.442,38	1.960,06	-1.482,32
Usiacurí	28.692,39	6.873,17	-21.819,22	11.391,83	1.960,06	-9.431,77
Piojó	13.901,12	6.872,83	-7.028,29	20.791,50	1.960,06	-18.831,44

Como puede verse, la unificación de costos en el ámbito de prestación del mercado regional genera mayores economías de escala para los municipios de Tubará, Juan de Acosta, Usiacurí y Piojó. En este último el costo fijo de prestar el servicio sin mercado regional sería de \$13.901,12/suscriptor y con costo regional se reduce \$7.028,29/suscriptor; lo mismo ocurre con el costo variable el cual disminuye de \$20.791,50/m³ a \$1.960,06/m³.

De otro lado, verificando el balance del esquema solidario para los municipios que hacen parte del sistema interconectado del mercado regional de Triple A, se tiene por ejemplo el caso del municipio de Puerto Colombia, cuyo balance del FSRI municipal resultaría superavitario en contribución por valor de \$234 millones para el año 2016 y después de la aplicación de la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en el ámbito de operación del sistema interconectado resulta deficitario en \$591 millones; para el distrito de Barranquilla se tiene que de aplicarse la metodología de balance entre subsidios y contribuciones sin la aplicación del mecanismo de bolsa, resultaría deficitario en \$ 5.700 millones y una vez hecha la distribución de contribuciones mínimas de la bolsa común aumentaría su déficit local a \$10.869 millones, es decir, su déficit aumentó en \$6.128 millones.

Para el municipio de Soledad por el contrario, de un déficit estimado en \$ 10.663 pasa a \$ 5.141 millones, es decir, la bolsa común le asignó \$ 6.938 millones. Caso similar ocurre en los demás municipios que integran el sistema interconectado.

Municipio	Necesidad de subsidios	Recaudo de aportes	Balance sin bolsa	Aporte a la bolsa común	Asignación bolsa común	Balance con bolsa
Barranquilla	-\$ 27.977.936	\$ 22.277.172	-\$ 5.700.764	\$ 16.655.680	\$ 11.486.871	-\$ 10.869.574
Soledad	-\$ 12.576.610	\$ 1.913.155	-\$ 10.663.454	\$ 1.417.223	\$ 6.938.930	-\$ 5.141.747
Puerto Colombia	-\$ 1.174.033	\$ 1.408.534	\$ 234.500	\$ 1.183.099	\$ 356.963	-\$ 591.635
Juan de Acosta	-\$ 754.607	\$ 163.105	-\$ 591.502	\$ 163.105	\$ 228.364	-\$ 526.243
Galapa	-\$ 991.757	\$ 288.241	-\$ 703.516	\$ 263.118	\$ 482.556	-\$ 484.078
Tubará	-\$ 432.034	\$ 84.259	-\$ 347.776	\$ 84.259	\$ 152.247	-\$ 279.787
Usiacurí	-\$ 299.096	\$ 5.097	-\$ 293.999	\$ 5.097	\$ 84.048	-\$ 215.048
Piojó	-\$ 179.572	\$ 755	-\$ 178.817	\$ 755	\$ 42.358	-\$ 137.214

Bajo este escenario, se requieren incentivos para que los grandes centros urbanos tomen la decisión de participar de esquemas regionales con operadores especializados, bien sea, a través de sistemas interconectados, no interconectados o mixtos, toda vez que su balance de subsidios y contribuciones por municipios permite lograr el equilibrio en la recuperación de costos del prestador.

Asimismo, con la expedición de la Ley 1176 de 2007, se asignó a cada uno de los municipios y distritos, recursos para financiar la prestación en agua potable y saneamiento básico, donde se estableció con destinación específica el pago de los subsidios.

En consecuencia, se requiere establecer esta modificación el decreto de bolsa conforme a las facultades atribuidas al Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

<p>2.2 IMPACTO JURÍDICO</p>
<p>2.2.1 Supremacía constitucional y jerarquía normativa</p> <p>La modificación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política sobre intervención del Estado en la economía, para de manera especial, asegurar progresivamente, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. Así como lo dispuesto en el art. 365 y ss. de la Constitución Política sobre servicios públicos domiciliarios y la posibilidad de que las entidades estatales concedan subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.</p> <p>De igual manera, conforme a lo dispuesto en el artículo 350 de la Carta, el cual establece que en las apropiaciones que se realicen en los presupuestos, se prevea un componente denominado gasto público social el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra inversión.</p> <p>Finalmente, debe mencionarse la potestad reglamentaria del Presidente de la Republica atribuida por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política a ejercerse con la expedición del decreto que se propone, no vulnera normas de orden legal, en especial la Ley de Servicios Públicos</p>
<p>2.2.2 Legalidad</p> <p>El proyecto de Decreto 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 del Gobierno Nacional.</p>
<p>2.2.3 Seguridad Jurídica</p> <p>El Gobierno Nacional de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política es competente para reglamentar y modificar el Decreto 1077 de 2015.</p> <p>La participación ciudadana garantiza que la modificación de las normas actuales se hizo de manera amplia, teniendo en cuenta las repercusiones e impactos que conlleva la expedición del presente Decreto.</p>
<p>2.2.4 Reserva de Ley</p> <p>Los aspectos que se pretenden reglamentar devienen de la facultad reglamentaria que le asiste al Gobierno Nacional contenida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.</p> <p>Por ello, no existe reserva de Ley frente a la materia que se pretende reglamentar.</p>
<p>2.2.5 Eficacia o Efectividad</p> <p>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.</p> <p>De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al señor Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras, la potestad establecida en el numeral 11, a saber:</p> <p><i>"11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."</i></p> <p>Sobre la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional en Auto 049 de 2008 señaló lo siguiente:</p> <p><i>La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza ordinaria, derivada, limitada y permanente. Es ordinaria debido a que se trata de una competencia adscrita por la Constitución dentro de las funciones propias de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. [1] Del mismo modo es limitada porque "encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y</i></p>

el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador". Por último, la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia."

b) La vigencia de la ley a reglamentar.

El Decreto 4924 de 2011, "Por el cual se establecen reglas que adicionan la metodología para la distribución de los recursos provenientes de aportes solidarios en el otorgamiento de subsidios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado", fue compilado en el Decreto 1077 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", fueron publicados en los Diarios Oficiales Nos. 46138 de diciembre 31 de 2005 y 49.523 del 26 de mayo de 2016, encontrándose actualmente vigentes.

c) Listado de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, así como los efectos que puedan surgir con la expedición del decreto o resolución.

Se adiciona un párrafo al artículo 2.3.4.3.1. del capítulo 3, del título 4, de la parte 3 del Decreto 1077 de 2015.

d) Cuando se vaya a reglamentar una materia o modificar la reglamentación vigente, se deberá verificar que se incluyan todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que se hubieren podido prever.

El proyecto de Decreto abarca los aspectos que se requieren reglamentar relacionados en el numeral 2.1.1 de la presente memoria justificativa y se ha previsto de los temas necesarios tendientes a evitar modificaciones o correcciones posteriores.

e) En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, se deberán explicar las razones por las cuales es necesario expedir un nuevo decreto o resolución, y el impacto que ello podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios.

La reglamentación no fue modificada en el año inmediatamente anterior.

2.3 IMPACTO ECONÓMICO

Dado que con la aplicación del Decreto se modifica la metodología que debe emplearse para establecer el equilibrio entre subsidios y contribuciones por parte de las entidades territoriales interconectadas atendidas por un mismo prestador que hacen parte de un mercado regional declarado por la Comisión de Regulación de Agua Potables - CRA, metodología que deberá aplicarse durante la vigencia 2017, la necesidad de recursos para cubrir el déficit de subsidios para la vigencia 2018 puede variar, disminuyendo para unas entidades territoriales o aumentando para otras, circunstancia que deberá ser tenida en cuenta por las autoridades territoriales, con el fin de poder adoptar las medidas necesarias para cubrir los déficits de subsidios a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, a partir del 1º de enero de 2018, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 350 de la Constitución Política.

2.4 IMPACTO PRESUPUESTAL

Dado que la necesidad de subsidios de los municipios y/o distritos puede variar con la implementación del Decreto, se tendrá un impacto fiscal en la asignación y compromiso de los recursos para el pago por este concepto a partir del 1 de enero de 2018.

2.5 IMPACTO AMBIENTAL Y ECOLÓGICO (SI SE REQUIERE)

No aplica.

2.6 IMPACTO SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL (SI SE REQUIERE)

No aplica.

III. Otras consideraciones

CONCERTACION CON OTRAS ENTIDADES					
SI		NO	X	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		NO	X		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	Digital	TIEMPO DE PUBLICACION	DE	A	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 X	No es necesario el concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio.		

ESPACIO PARA SER DILIGENCIADO POR LA OFICINA JURÍDICA DEL MINISTERIO

<p>EL PROYECTO "Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.3.4.3.1. del capítulo 3, del título 4, de la parte 3 del Decreto 1077 de 2015".</p> <p>CUMPLE CON LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PREVISTAS EN EL DECRETO 1609 DE 2015</p>	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				