

2016EE0042977



Bogotá, D.C. Mayo de 2016

CIRCULAR

PARA: ALCALDES MUNICIPALES, DISTRITALES Y GOBERNADORES.

ASUNTO: INSTRUMENTOS DE GESTION Y FINANCIACION - SERVICIO PUBLICO DE ASEO

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus competencias y como ente rector de las políticas de agua potable y saneamiento básico, se permite recordar a los Departamentos y Municipios la existencia de instrumentos normativos de planeación y de gestión, así como la existencia de fuentes de financiación disponibles relacionadas con el aseguramiento de la prestación del servicio público de aseo.

En primera instancia es importante precisar, que la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo es responsabilidad de los Municipios y/o Distritos, según lo establecido en los artículos 311 de la Constitución Política, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 5.1 de la Ley 142 de 1994, y que por lo tanto, corresponde a las administraciones municipales realizar las gestiones necesarias para asegurar la operación, el mantenimiento y la sostenibilidad del servicio, incluyéndose aquellas relacionadas con la formulación de los proyectos y la obtención de recursos.

En consideración a lo expuesto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio procede a precisar a las administraciones locales y regionales los instrumentos de planeación, gestión y de financiación de los subsidios e inversiones en materia del servicio público de aseo, como se indica a continuación:

I. Instrumentos de Planeación y Gestión.

El país cuenta con una legislación amplia sobre prestación de servicios públicos, así como con instrumentos de política, gestión, planeación entre las cuales, se tienen:

➤ Plan de Ordenamiento Territorial:

De acuerdo con la ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, y b) La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Yrb

Bajo este contexto, es necesario considerar en el ordenamiento territorial la perspectiva regional para articular la prestación del servicio público de aseo, con el fin de incorporar al mismo los instrumentos de planeación y las normas de uso que requiere la modernización de la infraestructura para los servicios públicos, en particular sobre el componente de disposición final, para promover además economías de escala y la optimización de aspectos técnicos, operativos, administrativos y tarifarios .

Lo anterior, supone que la toma de decisiones con respecto a la ubicación de rellenos sanitarios o cualquier otra tecnología asociada a la disposición final o al aprovechamiento de residuos, responde a un análisis profundo, concertado y de largo plazo sobre la oferta ambiental y de servicios del territorio a intervenir, considerando entre otras aspectos, las restricciones y prohibiciones establecidas en el artículo 6 del Decreto 838 de 2005, el licenciamiento ambiental en los términos del Decreto 2041 de 2014 y el Reglamento Técnico del Sector, RAS contenido en la Resolución 1096 del 2000.

➤ **Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS:**

En conformidad con el numeral 32 del artículo 2.3.2.1.1 del **Decreto 1077 de 2015**, el PGIRS es el instrumento de planeación municipal o regional, que contiene un conjunto ordenado de objetivos, programas, proyectos, actividades y recursos definidos, el cual, debe contar con un plan financiero viable para ejecutar el mejoramiento continuo del manejo integral de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional. Así mismo, el artículo 2.3.2.2.3.87 *ibidem*, establece que *"los municipios y distritos deberán, elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos (PGIRS) en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS"*, responsabilidad que no puede ser delegada en la persona prestadora del servicio público de aseo.

Según la **Resolución 754 de 2014** mediante la cual se establece la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización de los PGIRS, en el Artículo 6 dispone que las nuevas administraciones tienen la responsabilidad de incorporar los programas y proyectos adoptados en el PGIRS en los respectivos planes de desarrollo municipales, distritales o regionales, así como asignar los recursos correspondientes dentro de los presupuestos anuales para su implementación, con la finalidad que exista armonía y complementariedad entre estos instrumentos de planeación: Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Municipal o Metropolitano, PGIRS y **Programas de Prestación del Servicio Público de Aseo** los cuales se deben coordinar con los respectivos prestadores del servicio.

II. **Financiación de los proyectos de Inversión**

De otra parte, se relacionan a continuación las estrategias de financiación disponibles en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico para apoyar la ejecución de proyectos de inversión relacionados con el manejo de residuos sólidos asociados al servicio público de aseo.

➤ **Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (Subsidios e Inversiones) – SGP-APSB.**¹

De acuerdo con la Constitución Política desde el Gobierno Nacional se realizan transferencias de recursos, con destino al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico², siendo esta una de las fuentes de financiación más importantes para el desarrollo y sostenibilidad del sector. Las actividades elegibles de gasto con cargo a estos recursos, según la Ley 1176 de 2007 se agrupan en dos usos generales:

- Subsidios a los estratos 1, 2 y 3.
- Inversiones que estén definidas en el Plan de Desarrollo municipal o distrital, en los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos-PGIRS y como complemento de los Planes de inversiones de las personas prestadoras de los servicios.

Estos recursos tienen destinación específica, los cuales deben utilizarse para otorgar los subsidios a través del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, así como para efectuar las inversiones en infraestructura que requieran en el municipio o distrito para asegurar la prestación de los servicios domiciliarios, tanto en la zona urbana como en la rural.

En caso de que el municipio participe en el esquema PAP-PDA debe comprometer un porcentaje mínimo del 60% de los recursos asignados al sector de agua potable y saneamiento básico destinados a inversiones en infraestructura y cubrimiento de subsidios. Los recursos serán transferidos de manera directa a la Fiducia conformada para la ejecución del Plan de acuerdo con los procedimientos definidos por la Ley³.

➤ **Sistema General de Regalías**

Los Departamentos y municipios pueden destinar hasta el 90% del total de estos recursos para proyectos de inversión, los cuales deben haber sido establecidos como prioritarios en los planes de desarrollo territoriales. Estos recursos buscan promover el desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales; incluye el financiamiento de proyectos de inversión y de estructuración de proyectos del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico⁴.

➤ **Línea de Redescuento con Tasa Compensada.**

A través de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 280 de 2006 y en armonía con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero⁵, existe una línea de redescuento con tasa compensada para la financiación de proyectos en el sector de agua potable y saneamiento básico. Esta línea de crédito interno se ofrece a las entidades territoriales y a las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y

¹ Ley 715 de 2001

² Acto Legislativo 04 de 2007. "Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política".

³ Decreto 1484 de 2014, reglamenta la Ley 1176 de 2007. Y la Ley 1450 de 2011.

⁴ Acuerdo 017 de 2013. "Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías".

⁵ Ley 38 de 1989 Compilada y Modificada por el Decreto Nacional 111 de 1996, Reglamentada por el Decreto Nacional 841 de 1990, Reglamentada por el Decreto Nacional 3245 de 2005.

aseo para la construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura afecta a la prestación de los servicios públicos. La tasa de interés final será hasta del D.T.F. (T.A.), con plazos hasta de quince (15) años, y hasta con tres (3) años de gracia. De igual forma FINDETER podrá financiar a las entidades públicas, privadas y de carácter especial, proyectos nuevos y de reconstrucción para atender, mitigar, prevenir o fortalecer la infraestructura como gestión frente al riesgo generado por la ocurrencia de eventos naturales y el impacto del cambio climático; de conformidad con las disposiciones establecidas en los Decretos 4808 de 2010, 2762 de 2012; y Decretos 1300 y 2462 de 2014 expedidos por el Gobierno Nacional.

➤ **Corporaciones Autónomas Regionales**

Igualmente, las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran legalmente autorizadas para realizar inversiones a los municipios y empresas de servicios públicos, destinadas a la ejecución de infraestructura para el sector agua potable y saneamiento básico; se rigen por lo acordado con el respectivo municipio y las condiciones de la Ley 142 de 1994⁶; para el caso de proyectos definidos en el PAP-PDA este deberá ser presentado ante el Consejo Directivo el cual por medio de Acuerdo aprueba la asignación de los recursos.

➤ **Recursos Propios de la Entidad Territorial y Financiación Externa**

Adicionalmente, las entidades territoriales en el marco de la autonomía administrativa jurídica y financiera que la Constitución Política les reconoce, podrán optar por acudir a diversos mecanismos de financiación para adelantar los proyectos de agua potable y saneamiento básico y garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios al interior de su jurisdicción, de acuerdo con lo definido en la Carta Política, para lo cual podrán disponer de los recursos propios que hacen parte de las rentas de la entidad territorial.

➤ **Asociaciones Público Privadas – APP**

A su vez, el **Decreto 063 de 2015** reglamenta la implementación del esquema de APP en el sector de agua potable y saneamiento básico, instrumento de vinculación de capital privado, a través de un contrato con un prestador de los servicios públicos domiciliarios en el cual se involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes, se establecen los mecanismos de pago, y se comprometen a realizar la operación y mantenimiento de la infraestructura, entre otras actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos.

Es importante resaltar que las metas definidas en el contrato de Asociación Público Privada para los niveles de servicio y estándares de calidad, deberán reflejarse en el respectivo Contrato de Prestación de Servicios - Condiciones Uniformes⁷, que se celebre entre el prestador del servicio público y los respectivos usuarios del mismo.

⁶ Régimen de los servicios públicos domiciliarios.

⁷ Ley 142 de 1994, artículo 128 y s.s.

III. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA.

Las fuentes de recursos descritas anteriormente, se articulan y complementan en la política pública denominada “*Agua y Saneamiento para la Prosperidad-Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA*”⁸, reglamentada por el Decreto 1077 del 2015, busca generar armonización integral de los recursos y procesos de articulación entre la planeación municipal y regional para implementar esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

El PAP-PDA se financia principalmente con aportes del Departamento, Municipios, Corporaciones Autónomas Regionales y de la Nación y se establece de acuerdo con los cupos de endeudamiento autorizados por las respectivas Asambleas Departamentales, en virtud de lo cual, los proyectos de los municipios que resulten priorizados en el marco del Plan Departamental, deberán ser formulados cumpliendo con los requisitos de viabilización establecidos en la Resolución 379 de 2012 modificada por las resoluciones 504 de 2012 y 770 de 2014 o aquella que las modifique o sustituya.

En la formulación de los proyectos se determina el mecanismo financiero e institucional, el cual debe garantizar la adecuada articulación entre las diferentes fuentes de recursos y el respectivo esquema de financiación acorde con el marco legal vigente incluyendo el análisis de la calificadora de riesgo crediticio con que cuente el departamento para la operación.

De otra parte, se recuerda a las entidades locales y regionales que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio brinda asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias señaladas para el sector en el Decreto 3571 de 2011.

Finalmente, esta cartera invita a **Alcaldes Municipales, Distritales y Gobernadores** a utilizar los recursos técnicos, normativos y de financiación disponibles que permitan asegurar la prestación del servicio público de aseo en condiciones de eficiencia, calidad y cobertura.

Cordialmente,

MIGUEL EDUARDO VERGARA CABELLO

Asesor despacho de la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio
Encargado de las funciones del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico

Elaboró: Angélica Peñuela / Luisa F. Velásquez. Dirección de Programas. VASB
Revisó: Jorge Ernesto Silva Gómez. Subdirector de Gestión Empresarial encargado de la Dirección de Programas.
Abel Rincon. Subdirector de Estructuración de Programas.
Gloria Patricia Tovar Alzate. Abogada Dirección de Programas. VASB
Leonardo Enrique Navarro Jiménez. Dirección de Programas. VASB

⁸ CONPES 3463 de 2007. Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.