

	FORMATO: MEMORIA JUSTIFICATIVA PROCESO: GESTIÓN A LA POLÍTICA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	Versión: 5.0
		Fecha: 22/04/2021
		Código: GPA-F-25

Entidad originadora:	<i>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico Dirección de Política y Regulación</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>Indique la fecha en que se presenta a Secretaría Jurídica de Presidencia</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se adiciona el Capítulo 6, al Título 1, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, se reglamenta el artículo 299 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, en lo relacionado con la equidad regional en la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y se dictan otras disposiciones”.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

Contexto

Casi 28 años después de la expedición de la Ley 142 de 1994 se han presentado avances importantes en el sector de agua y saneamiento básico. El país ha experimentado mejoras significativas en indicadores de cobertura, calidad y continuidad. De acuerdo con los censos DANE para el servicio de acueducto, en las zonas urbanas la cobertura nacional pasó del 88% en 1993 al 98,1% en 2018, mientras que en las zonas rurales pasó del 41% al 62,8% en el mismo lapso. En el caso del servicio de alcantarillado, la cobertura nacional en zonas urbanas pasó del 78% en 1993 a 98,2% en 2018, mientras que en las zonas rurales pasó del 19% al 73,3% en el mismo período. Aún en medio de la pandemia que comenzó en 2020 por causa del COVID 19, la tendencia continuó, ubicando la cobertura de acueducto y alcantarillado para este año en 0,9 y 1,6 puntos porcentuales por encima del resultado de 2018, para acueducto y alcantarillado respectivamente, de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. Además, las zonas urbanas del todo país cuentan hoy en promedio con una continuidad en el servicio de casi 20 horas al día y apenas 8 de los 1.103 municipios del país reportaron en 2020 estar en un nivel de riesgo inviable en su calidad del agua.

Los avances no sólo fueron cuantitativos, pues estas tres décadas también se han caracterizado por la promoción de la libertad de empresa, la libre competencia y un régimen jurídico claro para las personas prestadoras. En materia de política, se ha consolidado una institucionalidad para su diseño e implementación, así como para la regulación, la vigilancia del sector, y la definición de un régimen tarifario que garantice los criterios de suficiencia financiera, eficiencia económica, solidaridad y redistribución de ingresos, principalmente. Al mismo tiempo, han mejorado los mecanismos de participación ciudadana en el control de los servicios públicos, entre otros avances.

No obstante lo anterior, y pese a que la regionalización de los servicios públicos de agua y saneamiento ha sido parte de los lineamientos de política del sector, aún desde la expedición de la Ley 142 de 1994, lo cual además se ha materializado y promovido en diversos instrumentos normativos y de política, ello no ha sido suficiente para impulsar la incursión generalizada de esquemas regionales. En efecto, al cierre de 2020, en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS) se identificaron únicamente 98 personas prestadoras del servicio de acueducto (en 383 municipios) y 47 del servicio de alcantarillado (en 233

municipios) que operen en dos o más áreas de prestación, mientras que, según datos del RUPS para 2019, existen 3.113 prestadores registrados que operan en el país actualmente.

Evolución de la política y sus instrumentos

La Constitución Política de Colombia de 1991 otorgó la competencia en materia de aseguramiento de la prestación de los servicios públicos al Estado, con especial énfasis de la garantía para la prestación de los servicios a cargo de los municipios, en observancia de las directrices que, en cuanto a descentralización administrativa, fueron incorporadas en la Carta Política. Así mismo, se habilitó la prestación de los servicios a los particulares representados en las empresas de servicios públicos, las comunidades organizadas y, los municipios, como prestadores de última instancia; todo lo anterior en un marco que garantice la libertad de empresa y la libre competencia en la prestación de estos servicios. Los beneficios de este modelo se han reflejado mayoritariamente en las zonas urbanas de mayores ingresos, tales como las principales ciudades capitales en nuestro país. Por ello, la persistencia de la brecha entre la cobertura, calidad y continuidad de los servicios entre estas zonas y el resto del país, continúa siendo el mayor reto del sector. Así, por ejemplo, según las cifras censales, mientras la cobertura de acueducto en municipios categoría 1 y especial, fue en promedio 97,1%, en el resto del país alcanzó tan solo 92%. La evolución de la prestación de los servicios ha sido favorable en aquellas regiones en las que descentralización ha resultado en fuertes capacidades institucionales de departamentos y municipios.

Especialmente desde finales de los años noventa, el sector ha venido promoviendo la entrada de operadores especializados a la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como la agregación de la operación de varias áreas de prestación en unidades empresariales de mayor alcance. De este modo, el Documento CONPES 2912 de 1997 dio el primer paso para avanzar con este objetivo, mediante la creación del Programa de Modernización Empresarial (PME). Este modelo logró la vinculación de un número importante de operadores especializados en municipios que mostraban una prestación deficiente. En algunos casos, se logró que un operador asumiera la prestación en varios municipios, conformando esquemas regionales.

Años más tarde, el Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado (CONPES 3383 de 2005) recomendó la vinculación de operadores especializados, la promoción de esquemas regionales y el acceso al crédito. El mismo año, el DNP contrató el estudio *“Análisis de aglomeración de la industria de acueducto y alcantarillado en Colombia”* (Burgos, 2005), que propuso la consolidación de pequeños acueductos y sistemas de alcantarillado en sistemas regionales que pudieran explotar economías de escala, acercándose al nivel eficiente de producción. La principal barrera identificada por este estudio estuvo asociada a asuntos legales y de regulación en el sector, así como a factores políticos.

Con estos antecedentes, el CONPES 3463 de 2007 promovió la creación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (PDA) y enmarcó la estrategia nacional para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios en siete puntos: (i) coordinación interinstitucional, (ii) modernización empresarial, (iii) estructuración de esquemas regionales; (iv) articulación de fuentes y facilidad del acceso a crédito; (v) control y regulación, y (vi) planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo.

Posteriormente, los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDA) fueron reglamentados mediante el Decreto 3200 de 2008, el cual definió los principios y objetivos, participantes, fases de implementación, fuentes de recursos y financiamiento, estructuras operativas y funciones, requisitos de participación, y procedimientos para la identificación y selección de proyectos.

En 2011, fue expedida la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) que consideró la

asociatividad como una herramienta para integrar el diseño, implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo, a nivel territorial y nacional. Esta ley crea los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), como las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Enfoque actual de la política

Para contribuir con el objetivo de mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Colombia, en términos de cobertura, calidad y costos; así como fomentar que los prestadores cumplan los indicadores mínimos en su prestación y con promover la regionalización en el sector de acueducto y alcantarillado, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, señala que el acceso a los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) genera efectos positivos sobre el desarrollo económico, debido a que mantiene la salud y la productividad laboral, alcanzando relaciones de beneficio-coste de hasta siete a uno en países en desarrollo (UNESCO, 2016). En contraste, y de acuerdo con diversos estudios, un limitado acceso a estos servicios guarda relación con poblaciones más propensas a una baja atención sanitaria y a un menor acceso a trabajos estables, lo que redundará en mayor pobreza y desigualdad para los habitantes urbanos y rurales. Así mismo, y debido al crecimiento de la población y la presión de la demanda sobre la oferta de agua en algunas zonas del país, medida por el índice del uso del agua y en concordancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 *“lograr el acceso universal al agua y saneamiento básico”*, Colombia deberá asegurar el uso eficiente del recurso hídrico y garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el largo plazo. Para materializar estas políticas se deberá, entre otros: (1) fortalecer la gobernanza, planeación y eficiencia en la prestación de los servicios de APSB; (2) crear mayores incentivos en la definición de esquemas de regionalización que permitan aprovechar economías de escala.

En este contexto, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se indicó: *“Para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, aprovechar las economías de escala y promover la regionalización, se han implementado estrategias como los Planes Departamentales de Agua (Conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (Decreto 1077 de 2015 - MVCT)) e instrumentos normativos como la regulación de mercados regionales (Resoluciones CRA 628 de 2013 y 821 de 2017)”*.

También se estableció que: *“En 2016, solamente 71 empresas prestaron el servicio de acueducto en más de un municipio (SSPDa, 2017, p.11) y únicamente a la fecha se ha conformado el mercado regional para el Atlántico (DNP, 2014, p. 125). Esto obedece, en parte, al bajo interés de las administraciones municipales de encargar a un tercero la prestación de los servicios y a la falta de incentivos económicos para la regionalización (DNP, 2014, p. 124)”*.

Esta intervención del Estado en los servicios públicos se encuentra amparada en los artículos 334, 336, y 365, a 370 de la Constitución Política y desarrollada en el artículo 2 de la Ley 142 de 1994 *“Intervención del Estado en los servicios públicos”* y se justifica en el cumplimiento de los siguientes fines específicos, entre otros: garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios (num. 2.1); ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios (num. 2.2.); prestación eficiente (num. 2.5.); y obtención de economías de escala comprobables (num. 2.7.).

Además, de conformidad con artículo 87 de la Ley 142 de 1994 que fija los criterios para definir el régimen tarifario, se debe tener presente que dicho régimen estará orientado por los criterios de eficiencia

económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

De manera particular, el artículo 87, numeral 87.1 ibídem, indica que por eficiencia económica se entiende que *“el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y de manera expresa indica que “las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente”.*

Además, con base en el criterio de neutralidad consagrado en el numeral 87.2 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales.

Para tal propósito, el artículo 299 de la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, señaló que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico el inicio de una actuación administrativa en el marco de lo establecido en el numeral 14 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, cuando cuente con estudios que indiquen que es necesario para garantizar condiciones de equidad regional en la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado de dos o más municipios, orientada a incrementar la cobertura, disminuir los costos en la prestación o mejorar la calidad. Dicha norma también señala que el Gobierno Nacional reglamentará la oportunidad, alcance y contenido de los estudios que deben soportar dicha solicitud, y definirá los criterios de participación accionaria en la creación de nuevas empresas.

En este sentido, el numeral 73.14 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 estableció como competencia de la CRA la de *“Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que ello es indispensable para extender la cobertura y abaratar los costos para los usuarios”*; sin embargo, desde su expedición este instrumento no ha sido utilizado.

Para atender ese objetivo de mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en Colombia, en términos de cobertura, calidad y costos; fomentar que los prestadores cumplan los indicadores mínimos en su prestación; y promover la regionalización en el sector de acueducto y alcantarillado, la reglamentación que permita viabilizar la herramienta de fusión de empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado se constituye en un instrumento idóneo para estos propósitos, en la medida que el aprovechamiento de las economías de escala, de la eficiencia de costos de operación e inversión, asociados a la experticia de operadores especializados con fortaleza institucional y operativa, incentivará el incremento en los niveles de cobertura, calidad y una posible disminución en tarifa a los usuarios.

Adicionalmente, la medida propuesta constituye una herramienta idónea para la política de regionalización del sector de acueducto y alcantarillado con el fin de contribuir con impactar positivamente las condiciones de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia y disminuir los costos en su prestación, donde ello sea posible.

En este sentido, la H. Corte Constitucional mediante Sentencia C-741 de 2003 señaló que “[e]n materia de libertad de empresa en la prestación de servicios públicos domiciliarios, esta Corte ha resaltado que “en el Estado Social de **Derecho la libertad económica no es de carácter absoluto**, pues debe recordarse que, además de la empresa, la propiedad también es una función social (Art. 58 CP) y que **la libertad económica y la iniciativa privada tienen su garantía y protección supeditadas al predominio del interés colectivo** (Art. 333 CP),” y en consecuencia su ejercicio está sometido no sólo a las pautas generales que fije el legislador, a las políticas generales de administración y control de eficiencia de los

servicios públicos domiciliarios que dicte el Presidente, sino también a las directrices que les señalen las comisiones de regulación.

Lo anterior evidencia que el ejercicio de los derechos de asociación, de participación, de libertad de empresa y de libre competencia en materia de servicios públicos puede ser objeto de limitaciones orientadas a garantizar, entre otros fines, la eficacia de su prestación, la calidad del servicio y la ampliación de la cobertura a los sectores más necesitados en aras del principio de solidaridad". (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Por su parte, mediante Sentencia C- 187 de 2020 la misma Corporación señaló que “ha entendido la propia jurisprudencia que en tratándose de prestación de servicios públicos, la Constitución impone un “deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”, mediante la implementación de diversos instrumentos y estrategias que estén orientadas a su correcta materialización. Ello, bajo criterios de: (i) universalidad, (ii) eficiencia, (iii) eficacia, (iv) calidad y (v) ampliación de cobertura”.

Para dichos efectos, el instrumento normativo propuesto se encarga de reglamentar el artículo 299 de la Ley 1955 de 2019 y es aplicable a las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en todo el territorio nacional, con el objetivo primordial de promover condiciones de equidad regional en la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado, en términos de cobertura, calidad, continuidad o costos, en un mercado compuesto por dos o más municipios.

Finalmente, el instrumento propone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) defina el contenido de los estudios para determinar la necesidad de solicitarle a la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (UEA-CRA) el inicio de una actuación administrativa para fusionar empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado; así como los lineamientos del contenido y alcance de la decisión a adoptar por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en caso que decida ordenar la fusión de empresas; y los criterios de participación accionaria para dicho propósito, todo ello dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación del decreto propuesto.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El proyecto normativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 299 de la ley 1955 de 2019, es aplicable a las todas las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, en el territorio nacional.

El artículo 15 de la ley 142 de 1994, relaciona las personas que pueden prestar servicios públicos y, dentro de éstas, la misma normatividad señala las siguientes dentro del término “empresas”:

- Las empresas de servicios públicos (numeral 15.1. del art 15 de la ley 142 de 1994), definidas en el inciso 1 del artículo 17 de la Ley 142 de 1994 como sociedades por acciones, cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos.
- Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que, al momento de expedirse la Ley 142 de 1994, estuviesen prestando cualquiera de los servicios públicos y se hubiesen ajustado a lo establecido en el parágrafo del artículo 17 (por disposición expresa del artículo 15, numeral 15.6.) esto es, las entidades descentralizadas que adoptaron la forma de empresa industrial y comercial del estado.

Vale la pena mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 180 de la Ley 142 de 1994, para dar cumplimiento al parágrafo del artículo 17 de la misma norma, se concedió un plazo de dos años para la respectiva transformación y, en tal sentido, el artículo 4 de la Ley 286 de 1996 estableció un plazo

máximo de 18 meses, desde su entrada en vigencia, para que las entidades descentralizadas y demás empresas que estuviesen prestando los servicios públicos a los que se refiere la Ley 142 de 1994, se transformarán en empresas de servicios públicos; así como las entidades territoriales que hubiesen estado prestando directamente un servicio público y no se hubiesen constituido en empresas de servicios públicos, en éste último caso, teniendo en cuenta también las previsiones del artículo 6 de la Ley 142. Dicho plazo, se venció el día 04 de enero de 1998 y, por tanto, “[a] partir de esa fecha sólo es permitida la constitución de empresas por acciones para la prestación de servicios a que se refiere la Ley 142 de 1994”. (Cfr. concepto SSPD 965 de 2009).

Sobre este punto es pertinente citar la Sentencia C-483/96 de la H. Corte Constitucional, que declaró la exequibilidad del inciso 1o. del parágrafo 1o. del artículo 17 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos: *“Es cierto que el legislador dentro de la libertad que tiene para configurar la norma jurídica optó por establecer que las empresas de servicios públicos domiciliarios fueran organizadas, en principio, como sociedades por acciones, pero ello no era obstáculo para que en ejercicio de dicha libertad pudiera igualmente determinar que algunas empresas de servicios públicos domiciliarios, como lo prevé el parágrafo acusado, se constituyeran como empresas industriales y comerciales del Estado, por considerar que con este modo de gestión de la actividad estatal se cumplía el objetivo del Constituyente de asegurar la adecuada cobertura, la calidad y la eficiente prestación de dichos servicios. En tal virtud, esta opción del legislador encuentra sustento no sólo en los arts. 365, 366, 367 y 369 de la Constitución que no contienen ninguna limitación en lo relativo a la determinación de la naturaleza jurídica y a la organización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sino específicamente en las facultades que se le confieren a aquél para crear o autorizar la constitución de empresas industriales o comerciales del Estado o sociedades de economía mixta y para expedir las normas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (art. 150-7-23). Además, es obvio que si corresponde a la ley determinar el régimen jurídico a que está sometida la prestación de los servicios públicos, también es de su resorte determinar las formas o modalidades de organización empresarial a que deben sujetarse quienes tengan la responsabilidad de su prestación, cuando ésta no la asuma directamente el Estado”*.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El artículo 208 de la Constitución Política de Colombia consagra, entre otros, que los ministros son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

El artículo 189 de la Constitución Política establece que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

Por su parte, el artículo 334 de la Constitución Política dispone que *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

En tal sentido, el artículo 365 ibídem señala:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

Finalmente, el artículo 370 de la Carta prevé que corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

Legalidad

El artículo 2 de la Ley 142 de 1994 establece que el Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

“2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.

2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.

2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

2.4. 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.

2.5. Prestación eficiente.

2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.

2.7. Obtención de economías de escala comprobables.

2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad”.

A tal propósito, el artículo 68 de la Ley 142 de 1994 expresa que el Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por

medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley. Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones.

El artículo 73 ibídem dispone que las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán, entre otras, las siguientes funciones y facultades especiales:

“73.14. Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que ello es indispensable para extender la cobertura y abaratar los costos para los usuarios”.

De otro lado, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 prevé que corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales particularmente en lo señalado en el numeral 3: *“Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto”.*

El numeral 1 del artículo 6 del Decreto 3571 de 2011 dispuso, entre otras, que son funciones del Despacho del Ministro:

“1. Formular y promover las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, bajo la dirección del Presidente.”

El Decreto 1077 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, reglamenta en su Libro 2, Parte 3, Título 1, lo relacionado con los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y en el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.1.1.1.1. Objetivo. *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico”.*

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

“ARTÍCULO 299. EQUIDAD REGIONAL EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico el inicio de una actuación administrativa en el marco de lo establecido en el numeral 14 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, cuando cuente con estudios que indiquen que es necesario para garantizar condiciones de equidad regional en la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado de dos o más municipios, orientada a incrementar la cobertura, disminuir los costos en la prestación o mejorar la calidad.*

El Gobierno nacional reglamentará la oportunidad, alcance y contenido de los estudios que deben soportar dicha solicitud, y definirá los criterios de participación accionaria en la creación de nuevas empresas”.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Ninguna.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, señalan que el acceso a los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) genera efectos positivos sobre el desarrollo económico, debido a que mantiene la salud y la productividad laboral, alcanzando relaciones de beneficio-costos de hasta siete a uno en países en desarrollo (UNESCO, 2016). Para materializar el acceso se deberá, entre otros: (1) fortalecer la gobernanza, planeación y eficiencia en la prestación de los servicios de (APSB) y, (2) crear mayores incentivos en la definición de esquemas de regionalización que permitan aprovechar economías de escala.

El artículo 299 de la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, señaló que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) el inicio de una actuación administrativa en el marco de lo establecido en el numeral 73.14 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, cuando cuente con estudios que indiquen que es necesario para garantizar condiciones de equidad regional en la prestación de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado de dos o más municipios, orientada a incrementar la cobertura, disminuir los costos en la prestación o mejorar la calidad.

El Documento CONPES 4004 de 2020 *“Economía Circular en la gestión de los servicios de agua potable y manejo de aguas residuales”* establece en la línea de acción 1.4, que *“el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en articulación con el DNP, en 2021 expedirá la reglamentación que permita dinamizar los procesos de regionalización y fusión de empresas, con lo cual se espera impulsar en los garantes de la prestación del servicio (municipios) su interés en este tipo de procesos cuando esto conlleve a mejorar la prestación de los servicios”*.

Finalmente, en cuanto a la función de abogacía de la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio es pertinente indicar que el equipo de trabajo a cargo del presente instrumento normativo se reunió en el Despacho del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia y, luego de concluir que este instrumento no tiene incidencia directa en la libre competencia de los mercados, se determinó que no era procedente la consulta respectiva. No obstante, en las actuaciones administrativas que desarrolle la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico como consecuencia de la función que aquí se reglamenta, sí se deberán realizar a cabo las consultas respectivas por parte de esa entidad, en la oportunidad señalada en la normatividad vigente para el efecto.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

La implementación de las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto no tiene impacto en el presupuesto general de la Nación, ni de las entidades territoriales, ni de particulares.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

La implementación de las disposiciones contenidas en el proyecto de Decreto no representa un costo o ahorro para el Estado o los particulares, no requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)

El proyecto de decreto no tiene impactos negativos sobre el medio ambiente o el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

(Marque con una x)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

(Marque con una x)

Informe de observaciones y respuestas

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

(Marque con una x)

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)

(Marque con una x)

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

(Marque con una x)

Otro

(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)

(Marque con una x)

Aprobó:

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ
Jefe de la oficina Asesora Jurídica

HUGO ALONSO BAHAMÓN FERNÁNDEZ
Director de Política y Regulación