



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	01/09/2021
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, y se reglamenta el artículo 14 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, en lo relacionado a la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales"</i> .

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

El artículo 333 de la Constitución Política establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común.

El artículo 365 de la Carta señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Que el artículo 366 Superior consagra que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.

El numeral 2.6. del artículo 2 de la Ley 142 de 1994 dispone que el Estado intervendrá en los servicios públicos, a fin de lograr la libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.

El numeral 11.6 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994 señala que para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tendrán, entre otras, la obligación de facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.

El numeral 14.23 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el servicio público domiciliario de alcantarillado, así: *"Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos."*

El tercer inciso del artículo 28 de la Ley 142 de 1994 dispone que: *"las comisiones de regulación pueden exigir que haya posibilidad de interconexión y de homologación técnica de las redes, cuando sea indispensable para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia. (...)".*

El numeral 39.4 del artículo 39 de la Ley 142 de 1994 consagra que para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de contratos en virtud de los cuales dos o más entidades prestadoras de servicios públicos o éstas con grandes proveedores o usuarios, regulan el acceso compartido o la interconexión de bienes indispensables para la prestación de servicios públicos, mediante el pago de remuneración o peaje razonable.

El último inciso del artículo antes citado dispone que: *"si las partes no se convienen, en virtud de esta ley la comisión de regulación podrá imponer una servidumbre de acceso o de interconexión a quien tenga uso del bien"*.

El primer inciso del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 señala 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, promover la competencia entre quienes prestan 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.

A nivel reglamentario tenemos que el artículo 1.3.8.1 de la resolución CRA 151 de 2001 compilada en el artículo 2.4.1.1. de la Resolución 943 de 2021, desarrolla el marco legal, estableciendo la garantía de acceso e interconexión de redes., así: *"En desarrollo de la función social de la propiedad que las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios tienen sobre las redes y bienes asociados a la prestación de los servicios, estas personas prestadoras deberán facilitar el acceso e interconexión a sus redes y bienes empleados en la organización y prestación de los"*



servicios a otras personas prestadoras o entidades que presten servicios públicos o realicen actividades complementarias de dichos servicios, o que sean grandes usuarios de los mismos; lo anterior deberá ajustarse a la regulación general de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico sobre el particular.”

Y la Resolución CRA 759 de 2016 compilada en el Título 2 de la Resolución compilatoria 943 de 2021 estableció los requisitos generales aplicables a los contratos que suscriban los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, para el uso e interconexión de redes y para los contratos de suministro de agua potable e interconexión; se señala la metodología para determinar la remuneración y/o peaje correspondiente y se establecen las reglas para la imposición de servidumbres de interconexión.

La Corte Constitucional en sentencia a C-186 de 2011 al analizar la libertad autonomía privada contractual tratándose de servicios públicos domiciliarios indicó que: “Precisamente en aras de satisfacer el interés general y los derechos fundamentales involucrados en la prestación de los servicios públicos resulta con frecuencia necesario sacrificar el alcance de las libertades económicas de los particulares que participan en estas actividades. “(...). “De lo anterior se concluye, entonces, que los poderes de intervención del Estado en materia de servicios públicos en general llevan aparejados la facultad de restringir las libertades económicas de los particulares que concurren a su prestación. Esta facultad se desprende a su vez de la amplia libertad de configuración de legislador en materia económica y especialmente cuando se trata de la regulación de los servicios públicos, la cual ha sido puesta de relieve por la jurisprudencia constitucional. “(...). “La intervención del órgano regulador en ciertos casos supone una restricción de la autonomía privada y de las libertades económicas de los particulares que intervienen en la prestación de los servicios públicos, sin embargo, tal limitación se justifica porque va dirigida a conseguir fines constitucionalmente legítimos y se realiza dentro del marco fijado por la ley”;

En la sentencia citada también se cita el pronunciamiento C- 1162 de 2000 que indicó:

“El campo de la regulación debe restringirse al desarrollo, con arreglo a la ley, los reglamentos y las políticas gubernamentales, de las actividades de intervención y dirección técnica, en materias que, por involucrar intereses superiores, no se pueden abandonar al libre juego del mercado. De suerte que, en economías en las que aquél presenta más imperfecciones, se hace necesaria una mayor regulación; ésta se reconoce como indispensable, pero no como una modalidad de imposición al usuario ni para hacer más gravosas y difíciles sus condiciones ante quienes prestan los servicios públicos -sea el propio Estado o los particulares-, sino, al contrario, para promover las condiciones que faciliten la efectividad de sus derechos y garantías, la fijación de controles tarifarios y de calidad de los servicios, las reglas mínimas que deben observar los prestadores de los mismos y la introducción del equilibrio y la armonía en las actividades que, en competencia, adelantan las empresas, las que necesitan de una permanente función interventora del Estado.

Así pues, para la Corte resulta claro que la regulación de los servicios públicos domiciliarios, a la luz de los preceptos superiores y siguiendo la definición legal, es tan sólo una forma de intervención estatal en la economía para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos, y sin que tal función implique la asunción de competencias legislativas o reglamentarias.”

Por otra parte, en el diagnóstico del literal A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático b. Calidad del aire, el agua y el suelo las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se indica que solamente el 42,2% de las aguas residuales generadas en el país fueron tratadas en 2016, según Indicador reportado en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

Para cumplir con el Objetivo 2. Mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos se indicó que para lograr la “b) Reducción de la presión y mejoramiento de la calidad del recurso hídrico” Se estableció como acción a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio optimizará el tratamiento de aguas residuales municipales, incorporando en el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) lineamientos para nuevas tecnologías y regulando la prestación regional de este servicio a través de la desintegración vertical. (página 72 Bases



del Plan Nacional de Desarrollo)

En relación con el diagnóstico del literal D. Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago, frente a infraestructura se indicó que las necesidades presupuestales de infraestructura en el país requerirían una inversión aproximada de \$ 342 billones de los cuales el servicio de alcantarillado corresponden a 14,2 billones y que para garantizar la cobertura universal y la construcción de plantas de tratamiento de agua potable se requieren \$ 29,2 billones. En cuanto a las redes de alcantarillado, es necesario proveer cobertura universal y garantizar el adecuado tratamiento de las aguas residuales.

Además, en las bases del Plan se consideraron Colombia ha desarrollado estrategias para descontaminar y preservar las fuentes de agua. Entre 2012-2017 se pasó de tratar 33,1% de aguas residuales urbanas a 42,6%. No obstante, se presentaron situaciones que requieren revisión: (1) alto costo de las inversiones y falta de recursos para financiarlas; (2) incremento progresivo de los valores a pagar por concepto de tasa retributiva, asociado al factor regional del instrumento y al incumplimiento de metas, que a su vez ha ocasionado una situación de no pago por parte de los prestadores; y (3) desconocimiento de la efectividad del tratamiento de agua residual en la remoción de carga orgánica por parte del Gobierno nacional.

Por otra parte el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 fijó los criterios que deben regir el régimen tarifario dentro de los cuales se encuentran, entre otros el de eficiencia económica y suficiencia financiera.

El artículo 87.1. ibídem, establece que en virtud del criterio de eficiencia económica, 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 que **las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente**, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste(subraya fuera de texto)

Por suficiencia financiera el numeral 87.4. del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 indica que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios

En este escenario el artículo 14 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, señalo que: *“Los prestadores de alcantarillado estarán en la obligación de permitir la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales de otros prestadores y de facturar esta actividad en la tarifa a los usuarios, siempre que la solución represente menores costos de operación, administración, mantenimiento e inversión a los que pueda presentar el prestador del servicio de alcantarillado. El Gobierno nacional reglamentará la materia.”*

En consideración, se requiere reglamentar el artículo 14 de la Ley 1955 de 2019, en lo relacionado a la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales y adicionar 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.

Justificación para su reglamentación

1. Monopolio natural

Existe un monopolio natural cuando las economías de escala son tan sustanciales que una sola empresa puede producir la producción total del negocio a una unidad más baja costo, y por lo tanto más eficiente que dos o más empresas (Sherer, 1980). En efecto, el largo plazo, los costos promedio están cayendo en un rango tan amplio de las



tasas de producción (en relación con la demanda) que sólo una empresa puede sobrevivir en tal industria.

El monopolio natural da lugar a un conflicto potencial entre rentabilidad y competencia, con un mayor número de competidores que conducen a una cierta pérdida de escalas de eficiencia. Los ejemplos típicamente citados de monopolio natural son los servicios públicos (electricidad, telecomunicaciones, agua, gas y petróleo), transporte (ferrocarriles), o con monopolios naturales centrados en redes o interconexiones (Yarrow, 1994).

Cuando se hace referencia al término de integración vertical se trata del número de etapas o procesos que componen la cadena de producción y que son realizadas por una empresa. La conveniencia o no de que todas las etapas de producción sean realizadas por una misma compañía dependerá del nivel de escala que ésta tenga y de los costos de transacción que puedan generarse (CRA, 2019).

En este sentido, para el caso particular del sector de agua potable y alcantarillado, la integración vertical se da gracias a la presencia de economías de escala y de alcance generadas en su proceso productivo. Adicionalmente, la presencia de costos hundidos²; también facilita la conformación de monopolios naturales, como es el caso de los servicios mencionados. Liendo y Zamora, 2016).

2. Desintegración vertical

Generalmente, cuando se presentan economías de alcance, es más eficiente que solo una empresa provea el bien o servicio para lo cual debe integrarse verticalmente (eficiencia productiva). No obstante, la integración vertical también tiene efectos negativos como el poder de mercado que llega a tener la empresa (monopolio natural) o la resistencia a la entrada de nuevos competidores en etapas potencialmente competitivas. Por ejemplo, una empresa verticalmente integrada puede implementar subsidios cruzados entre las actividades reguladas y las actividades que desarrolla en un mercado competitivo. En tales casos, puede ser más beneficiosa la desintegración vertical. Si es posible proveer un servicio eficiente a través de empresas especializadas que compiten en sus respectivas etapas, la separación vertical de actividades contribuiría con un mayor nivel de competencia sin demandar mayores costos. Sin embargo, si existiesen economías de integración, la separación vertical conllevaría a una pérdida de eficiencia productiva (Liendo y Zamora, 2016).

La desintegración vertical solamente puede ser beneficiosa si los mercados aguas arriba son lo suficientemente competitivos. Así, recomienda que la autoridad regulatoria debería promover la desintegración vertical solo si las distorsiones de precios en los mercados aguas abajo pueden limitarse. Por ello, es trascendental identificar las interdependencias tecnológicas entre las etapas de producción y distribución. Una forma para estimar las externalidades tecnológicas es introducir la base de capital de la etapa aguas arriba en la función de costos de la etapa aguas abajo (García et al. (2007).

Regulación del tema en Colombia

En 2018 se expidió la “Política de Crecimiento Verde”, contenida en el documento CONPES 3934 de 2018, la cual incluyó como parte del plan de acción y seguimiento, que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA expediría la regulación que facilite la desintegración vertical en el servicio público de alcantarillado y que permita el desarrollo de mercados regionales para sistemas de tratamiento y disposición final de aguas residuales. Con el fin de identificar la mejor alternativa regulatoria en cada uno de estos casos, la CRA ha decidido implementar la metodología de AIN contenida en el documento CONPES 3816 de 2014.

Según el documento avance de las actividades de la primera fase de la metodología de Análisis de Impacto Normativo – AIN 2019, correspondiente al proyecto regulatorio “Regulación frente a tarifas por actividad del servicio – tratamiento de vertimientos”¹, se establece frente a la desintegración vertical lo siguiente:

“la consideración de la desintegración vertical por componente se presenta ante la creciente participación del

¹ Pp. 11-12.



sector privado en algunas etapas del proceso productivo, como la producción de agua potable y el tratamiento de aguas residuales a través de contratos Construcción-Operación-Transferencia.

En ese sentido, la teoría económica se ha ocupado de comparar formalmente el beneficio de desintegrar industrias públicas o privadas, que estén integradas verticalmente. Los modelos usados para este fin son extremadamente complejos porque deben integrar la teoría de la firma, la teoría de la competencia imperfecta, la teoría regulatoria y la teoría de contratos.

Los resultados de los modelos no son conclusivos y muestran que cada caso específico puede llevar a recomendaciones de política diferentes. En general si existen economías de escala y aglomeración (reducción de costos asociados a operar conjuntamente el upstream y el downstream) y los costos de transacción que imponen las relaciones entre los dos niveles de la cadena son muy altos, la eficiencia productiva de la integración (bajos costos) supera la eficiencia asignativa (bajas rentas y precios) que genera la competencia, en este escenario lo más conveniente es mantener la integración vertical.

Es ventajoso desintegrar un monopolio (en muchas situaciones no es posible), cuando las barreras son absolutas o las economías de escala y “scope” son muy marcadas, por lo que el regulador sólo puede establecer divisiones formales en la estructura, exigiendo medidas como la separación de las sociedades y la contabilidad. Por el contrario, cuando los costos de transacción son menores que los beneficios en eficiencia productiva y asignativa, lo recomendable es desintegrar la industria. Desde el punto de vista contractual, los contratos se pueden realizar bajo las modalidades Contratos “Take and Pay” o Pague lo Demandado y “Take or Pay” o Pague lo Contratado.”

En este documento, la CRA también establece los argumentos a favor y en contra de la desintegración vertical en general:

Los argumentos a favor:

- Especialización: En integración vertical, los productores reconocen que no pueden mantener la tecnología de vanguardia en todos los campos para el éxito de su producto.
- Competencia: Si la integración está limitando el desarrollo de un mercado competitivo en el upstream, es conveniente desintegrar. La competencia se traducirá en producción eficiente, ausencia de rentas monopólicas y un precio por el producto (upstream) igual al costo de oportunidad de los recursos que intervienen en su producción.
- Información: La participación de varias firmas en el upstream reduce las asimetrías de información entre el regulador y la industria, con lo cual se reducen las rentas de información generadas en el mercado competitivo.
- Costos regulatorios: En el caso extremo de competencia, no es necesario regular, con ello se evitan los costos asociados a la regulación que no son despreciables.
- Flexibilidad del negocio: Las empresas se dotan de estructuras flexibles, tanto en lo que se refiere a sus tecnologías y procesos como en lo que se refiere a la fuerza de trabajo.

En contra:

- Desaparecen las economías de escala y de alcance: Cuando estas son muy altas, la desintegración vertical puede ocasionar que los costos sean mayores en la industria competitiva que en condición de monopolio natural.
- Mayores costos de transacción: Pues en la realización de contratos con otras empresas para garantizar el suministro de los recursos requeridos en la cadena productiva implica costos de seguimiento, entre otros; adicionalmente es muy costoso suscribir contratos de largo plazo, debido a las posibles contingencias que se pueden presentar, siendo preferible la integración de las actividades interrelacionadas en el proceso.
- Hold up (“problema de la cautividad”): El “problema de cautividad” ocurre cuando como consecuencia de una transacción o de una serie de transacciones regidas por un contrato, se vuelve imposible que una de las partes quede cautiva del oportunismo de la otra. Esta cautividad puede originarse en la naturaleza de las inversiones específicas que una de las partes deba realizar, pero también puede surgir como consecuencia de cambios en variables exógenas que nos responsabilizan de las partes pero que sí afectan el resultado de las operaciones.
- No hay risk sharing: No es posible compartir riesgos mutuos entre las actividades desintegradas.



- Doble Markup: con la externalización de actividades, ambas empresas cobran un recargo (precios altos, bajos beneficios en general, menor bienestar de los consumidores).
- Se disminuye el apalancamiento financiero: Actividades integradas verticalmente se pueden apalancar financieramente de las otras actividades, lo cual representa un costo financiero y una disminución del riesgo para las integradas.
- Menor rentabilidad por el aumento de costos: Desaparecen las economías de escala, no hay una buena coordinación de las actividades integradas, es más complejo el proceso productivo, genera costos de transacción.

Frente a la desintegración vertical en el servicio público domiciliario de alcantarillado el documento anteriormente citado², la CRA cuenta con regulación sobre: i) los requisitos generales aplicables de los contratos de interconexión para el servicio de alcantarillado y ii) la estimación de costos por subsistema para el caso de prestadores proveedores del servicio de alcantarillado o de una de sus actividades complementarias.

La CRA concluye que este sentido, la prestación de la actividad de tratamiento y/o disposición final de aguas residuales implica que, en cualquier caso, bien sea por efecto de la desintegración vertical o por la entrada de un nuevo prestador de dicha actividad, se presente la necesidad del establecimiento de un contrato entre el prestador que atiende las actividades de recolección y transporte y aquel que presta la de tratamiento y/o disposición final de aguas residuales. Al respecto, de la relación contractual entre el prestador que transporta aguas residuales y el prestador que realizará su tratamiento y disposición final, en el artículo 5 de la Resolución CRA 759 de 2016 se establecen los elementos mínimos que deberán ser observados al momento de la celebración del respectivo contrato, sin perjuicio de los demás acordados entre las partes.

Para el caso particular de la prestación de las actividades de tratamiento y disposición final de aguas residuales, teniendo en cuenta los altos costos de inversión, operación y mantenimiento, la opción de aprovechar los excedentes de capacidad de los subsistemas de otro prestador, a través de la interconexión para la prestación del servicio de alcantarillado resulta atractiva para el prestador de la actividad de transporte de aguas residuales; en lugar de construir subsistemas propios, dada la existencia de economías de escala, economías de aglomeración, capacidad excedentaria de subsistemas y realidades ambientales, técnicas y financieras que limitan el desarrollo de una solución propia que atienda criterios de eficiencia. No obstante, se presenta una restricción en el contrato de interconexión al subsistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales debido a que las obras requeridas para transportar las aguas residuales en este subsistema deben ser asumidas por el beneficiario, quien en algunas ocasiones puede no contar con la capacidad para el desarrollo de dicha infraestructura.

Frente al anterior AIN la CRA concluye:

- Los servicios públicos de acueducto y alcantarillado se caracterizan por altos costos hundidos de la infraestructura para la operación de los sistemas, altas economías de escala y alcance. Lo anterior, hace que, por lo general, los prestadores suministren estos servicios de forma integrada, es decir, en condición de monopolio natural.
- La decisión de desintegrarse verticalmente depende de si los beneficios de esta son mayores que los costos de transacción que se generan por efecto del contrato de interconexión.
- La regionalización, en términos generales, permite aprovechar economías de escala y alcance, la especialización y el mejoramiento de la prestación de los servicios.
- Cuando se presentan economías de escala y alcance, resulta más eficiente que una sola empresa provea el servicio, para lo cual debe integrarse verticalmente (eficiencia productiva), esto constituye una barrera a la entrada de nuevos competidores en etapas potencialmente competitivas.
- La regulación aplicable a esquemas de desintegración vertical corresponde a la definición de los criterios contractuales entre las personas prestadoras, para la prestación de las actividades desintegradas.
- Para el caso específico del tratamiento de aguas residuales, en el marco de la política de crecimiento verde se incluyeron las siguientes acciones con el objetivo de mejorar la cobertura y eficiencia de esta actividad:

² Pp.45-48.



- Implementar herramientas que faciliten el desarrollo de las actividades de la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado a nivel regional.
- Expedir la regulación que facilite la desintegración vertical en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y que permita el desarrollo de mercados regionales para sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Conclusiones:

La segmentación de actividades como desintegración vertical es viable dado que los monopolios naturales presentan restricciones a la entrada, como pasa en el tema de telecomunicaciones por externalidades de red propietaria, en teoría se puede regular monopolios naturales pero hay que analizar el tema de los costos como el costo de una planta de tratamiento. En teoría el mercado colombiano se puede desintegrar verticalmente actividades como la captación y tratamiento de aguas residuales de otras empresas, pero con garantía de conexión a la red debido a los costos

Desde la Ley 142 de 1994 ya se estaba tratando de regular el tema y la CRA ya tiene esas facultades para hacerlo (tema del AIN del 2019).

A nivel internacional la literatura ha debatido la conveniencia o no de la desintegración vertical, para poder realizarla a nivel de alcantarillado, tiene que haber plantas de tratamiento sofisticadas, por tema de costos se requeriría de un mercado de plantas de tratamiento para desintegrar lo que haría que no fuera un monopolio. Por ley se pueden separar, pero se deben dejar las reglas muy claras en cada actividad o componentes del servicio de alcantarillado, pero requiere en la práctica de suficientes prestadores, a su vez que quede claro en la regulación como lo hace la CRA que en el costo medio de inversión CMI se incluya o distribuyan los costos de las plantas de tratamiento.

Oportunidad del Proyecto

El Gobierno nacional en atención a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo adoptado a través de la Ley 1955 de 2019, debe reglamentar el artículo 14 en lo que respecta a la obligación de los prestadores de alcantarillado de permitir la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales de otros prestadores y de facturar esta actividad en la tarifa a los usuarios, siempre que la solución represente menores costos de operación, administración, mantenimiento e inversión a los que pueda presentar el prestador del servicio de alcantarillado.

Es decir que el presente proyecto normativo obedece a una competencia otorgada por la Ley

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

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

El ámbito de aplicación es de carácter nacional.

Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado y aquellas que presten la actividad complementaria de tratamiento de aguas residuales.

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 189 de la Constitución Política, 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:

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

Sobre la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional en Auto 049 de 2008 señaló lo siguiente:



“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.¹¹ 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 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 esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”

3.2 Legalidad.

El Decreto que se expide 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 facultades reglamentarias conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1955 de 2019.

3.3 Seguridad jurídica.

El Gobierno nacional expide el presente instrumento normativo para dar cumplimiento a las disposiciones arriba citadas. La participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio garantiza que la revisión de las normas actuales se hizo de manera amplia, teniendo en cuenta las repercusiones e impactos que conlleva la expedición del Decreto.

3.4 Reserva de ley.

Los aspectos que se pretenden reglamentar devienen de la facultad reglamentaria que le asiste al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, a saber:

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

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 1955 de 2019, estableció lo siguiente: *“Los prestadores de alcantarillado estarán en la obligación de permitir la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales de otros prestadores y de facturar esta actividad en la tarifa a los usuarios, siempre que la solución represente menores costos de operación, administración, mantenimiento e inversión a los que pueda presentar el prestador del servicio de alcantarillado. El Gobierno nacional reglamentará la materia.”* (Se subraya).

De allí que, queda desvirtuada una posible reserva de ley en esta materia.

3.5 Eficacia o efectividad.

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, 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:

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

Sobre la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional en Auto 049 de 2008 señaló lo siguiente:

“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.¹¹ 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 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 esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”

De otra parte, el artículo 14 de la Ley 1955 de 2019 dispuso: “Los prestadores de alcantarillado estarán en la obligación de permitir la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales de otros prestadores y de facturar esta actividad en la tarifa a los usuarios, siempre que la solución represente menores costos de operación, administración, mantenimiento e inversión a los que pueda presentar el prestador del servicio de alcantarillado. El Gobierno nacional reglamentará la materia.” (Se subraya).

En consideración, el Gobierno nacional requiere reglamentar el artículo 14 de la Ley 1955 de 2019, en lo relacionado a la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales y adicionar 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.

3.6 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

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

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, y se reglamenta el artículo 14 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, en lo relacionado a la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales”.

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

Sentencia C-186 de 2011 Corte Constitucional
Sentencia C- 1162 de 2000 Corte Constitucional

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

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

El proyecto de Decreto no genera impacto económico para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Puede generar impacto económico a los prestadores del servicio público domiciliario de alcantarillado y aquellos que presten la actividad complementaria de tratamiento, como quiera que la conexión puede llegar a estar supeditada a contratos especiales de los contenidos en el artículo 39 de la Ley 142 de 1994.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

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



normativo)

El proyecto normativo no genera costos fiscales.

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 presente proyecto normativo por sí mismo no genera impacto ambiental, ecológico o sobre el patrimonio cultural.

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

No se cuenta con estudios que sustenten el proyecto normativo

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)	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)	No aplica
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)	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)	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública (Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)	No aplica
Otro (Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)	No aplica

Aprobó:

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ – JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA
Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

HUGO ALONSO BAHAMÓN FERNÁNDEZ - DIRECTOR DE POLÍTICA Y REGULACIÓN
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio