

# Servicio universal, fondos de solidaridad y redistribución de ingreso, el caso del saneamiento básico\*

LUIS EDUARDO AMADOR CABRA<sup>1</sup>  
luis.amador@uexternado.edu.co

## RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo analizar el impacto que tuvieron en 1991, la Ley 142 de 1994 y las reformas estructurales recomendadas por el Banco Mundial en el sector de saneamiento y, en particular en el servicio de recogida de residuos sólidos en Colombia con respecto al funcionamiento de los fondos de solidaridad. Este artículo tiene como propósito analizar el funcionamiento de los Fondos de Solidaridad y ofrece una visión sobre las principales características de la intervención del Estado al agregar algunos elementos nuevos de análisis en el sector de aseo en torno a la asignación de los subsidios, las contribuciones y el balance para el periodo 2003-2006 en un marco de restricciones fiscales que permite construir un panorama sobre la financiación de los servicios públicos que no han sido examinados con detenimiento desde la promulgación de Constitución de 1991.

**Palabras claves:** Servicio universal, Fondos de Solidaridad, Ley 142 de 1994,

## ABSTRACT

This trial to analyze the impact that the Law 142 of 1994 and the structural reforms recommended by the World Bank had in the sanitation sector and particularly in the solid waste disposal service in Colombia, particularly in the functioning of Solidarity Funds. This article aims to analyze the functioning of the Solidarity Fund Solidarity and Redistribution of income and offers an overview of the main features of state intervention, which is an intervention that has added some new elements of analysis in the solid waste disposal service, basically around the allocation of subsidies, contributions and balance for the period 2003-2006, all the former in a framework of fiscal restraint that builds a particular view of the financing of public services which has not been carefully examined since the promulgation of Constitution of 1991 and Law 142 of 1994.

**Key words:** Universal service, Solidarity Fund, Law 142 of 1994

## INTRODUCCIÓN

Los estudios realizados en el país sobre: el desarrollo y la incidencia del funcionamiento de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, (en adelante FSRI) y la asignación de subsidios, son muy pocos. Tales estudios concentran su atención casi por entero a los sectores eléctrico, telecomunicaciones, gas natural, acueducto y alcantarillado. El presente ensayo ofrece una visión sobre las principales características de la intervención del Estado, al agregar algunos nuevos elementos de análisis en el subsector de aseo en torno a los subsidios, las contribuciones y el balance para el período 2003-2006.

No es propósito de este análisis adentrarse en los debates teóricos sobre la naturaleza del Estado colombiano y las formas que adopta su intervención en la dinámica económica. Si lo es, en cambio, aunar y revisar críticamente elementos empíricos y analíticos que permiten construir un panorama sobre la financiación de los servicios públicos que no han sido examinados con detenimiento desde la promulgación de Constitución de 1991. El presente ensayo tiene como objetivo analizar el comportamiento la focalización y la financiación de los subsidios entre los años 2003 y 2006 en el sector agua y saneamiento básico, en particular, del servicio de aseo.

Para cumplir con dicho objetivo en la primera parte, se describen los cambios legislativos más importantes desde el punto de vista normativo introducidos por la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994 o Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios<sup>2</sup>. En la segunda parte, se presentan los datos relacionados de las contribuciones, los subsidios y el balance cruzado para el total

del sector de agua y saneamiento básico y subsector de aseo. En la tercera parte, se realiza unos comentarios sobre la composición entre hogares aportantes y los subsidiarios, los desequilibrios del sistema para todos los servicios públicos domiciliarios. Por último, se sacan algunas conclusiones y recomendaciones.

### 1. SERVICIO UNIVERSAL, FOCALIZACIÓN Y FSRI

#### 1.1 Antecedentes legales

Los principios constitucionales y la teoría económica coinciden en establecer que algunos de los servicios públicos domiciliarios, como los de acueducto y saneamiento básico, se consideren como bienes meritorios<sup>3</sup>. Por lo tanto, el Estado debe garantizar su provisión a los hogares más vulnerables mediante subsidios como uno de los principales mecanismos costo efectivos, para los sectores de bajos ingresos que lo requieren. A diferencia de lo que ocurría antes de las reformas estructurales y de la expedición del RSPD, el país cuenta con un conjunto de instrumentos como los FSRI para beneficio de los colombianos más pobres.

La Carta de 1991 busco desarrollar instrumentos que permitieran disminuir las desigualdades económicas, mejorar la distribución del ingreso, asegurar la igualdad en el acceso de oportunidades y desarrollar principios de solidaridad y de redistribución del ingreso en el artículo 13 establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades" [...] luego agrega. "El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real

y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

En este mismo sentido la Corte Constitucional en 1993 precisó el significado de solidaridad y redistribución del ingreso y justicia redistributiva en el marco de un Estado Social de Derecho y en un modelo social de mercado al señalar que: “La Constitución de 1991, norma de normas en nuestro sistema jurídico instituye el Estado social de derecho y hace suyo el valor de la solidaridad. Esta nueva forma de Estado, elevada a principio rector del comportamiento del poder público colombiano tiene como característica esencial en el plano económico la de legitimarlo para intervenir en las relaciones privadas de producción, a través de una política fundada en el principio de solidaridad y en el papel redistributivo del Estado. Dentro de este contexto y acompañada del principio de solidaridad, la libertad económica se entiende, no como el “dejar hacer dejar pasar”, propio del Estado liberal clásico, sino como la promoción de las condiciones sociales y económicas”<sup>4</sup>.

La Constitución Política de 1991 y el RSPD crearon un nuevo escenario de prestación de los servicios, que permitieron mejorar las condiciones a los prestadores y usuarios. Estas nuevas reglas han representado el mayor reto para la política económica y social, en particular en el manejo y asignación de los subsidios. La Carta fue amplia en el conjunto de derechos sociales que los ciudadanos deben tener al comprometer significativos recursos públicos mediante las transferencias en la financiación de los servicios sociales que presentan una demanda en aumento.

Sin embargo, los recursos del Estado son limitados es necesario crear mecanismos para asignar los subsidios en los hogares más pobres. El aumento de las responsabilidades

estatales en otras áreas con igual o mayor impacto y retorno social, como la educación, la salud y la justicia señalada por la Carta ha limitado la posibilidad del Estado y los entes territoriales de aumentar el gasto, por lo tanto, es necesario crear instrumentos claros para focalizar las subvenciones en los hogares más vulnerables para garantizar la provisión de servicios públicos y sociales.

El Estado con el fin de financiar el gasto social puede utilizar tres instrumentos: El primero, es crear o aumentar los impuestos a los sectores de mayores ingresos con el fin de redistribuirlos a los sectores más pobres, mediante el gasto en infraestructuras a toda la población. En segundo lugar, dado que los servicios públicos al ser abastecidos por redes es posible discriminar las tarifas, este mecanismo permite gravar a un sector de usuarios con una mayor tarifa, cuyos fondos son transferidos al cubrimiento del consumo de sectores pobres mediante menores tarifas. Finalmente, el tercer mecanismo es que el Estado incluya de su presupuesto para cada vigencia fiscal un monto de recursos que asigne al sector objeto de política mediante subsidios de oferta o de demanda.

En este orden de ideas, es importante reflexionar sobre la siguiente pregunta “¿Quién decide, en una sociedad, acerca de cuáles bienes públicos se ofrecerán, en qué cantidades y cómo se financiarán?”<sup>5</sup> Para el caso colombiano, la Constitución de 1991 señaló que algunos de los servicios públicos deben considerarse como servicios socialmente deseables, cuya cobertura y oferta es indispensable para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos y en consecuencia deben ser financiados por Estado.

La Carta del 1991 en su título referente al régimen económico y la hacienda pública, acerca de la finalidad social del Estado y de

los servicios públicos contempla que para todos los servicios públicos incluidos los de saneamiento se determina que se prestarán de manera eficiente a habitantes del territorio nacional con los criterios de eficiencia y universalidad, significa que la cobertura se lleve donde sea económicamente viable. Por lo cual esta meta se debe conseguir en el largo plazo. En contraste, la eficiencia es de inmediato cumplimiento e implica el incremento en la oferta de servicios en condiciones de mínimo costo y calidad.

La Ley fijará las responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos, su cobertura, calidad, financiación y régimen tarifario. La definición de las tarifas incluye no sólo los criterios de costos, sino también los de solidaridad y redistribución de ingresos (Art. 367). En este mismo sentido la Carta establece en el artículo 368 que la Nación y los entes territoriales es decir, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios de sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas que cubran sus necesidades básicas.

Al mismo tiempo de conformidad con el artículo 366 será objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Por lo cual se considera que el gasto social en esos sectores tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y el artículo 365 señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En otras palabras, la Carta del 1991 establece que el gasto público en ese sector tendrá prioridad sobre otras inversiones

(artículo 366) y permite conceder subsidios con recursos públicos asignados exclusivamente en la población más pobre del país (el artículo 368). Estas disposiciones elevan a rango constitucional los principios de solidaridad y redistribución del ingreso y el llamado servicio universal para los servicios de acueducto y saneamiento básico.

En necesario señalar que la Corte Constitucional declaró inexecutable la primera frase del numeral 87.7 del RSPD según la cual los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario, la Corte en su doctrina sostiene que "podría conllevar a la idea de que en caso de contradicción entre los principios de eficiencia y suficiencia financiera con el de solidaridad, éste último podría sacrificarse en aras de asegurar la efectividad de los otros dos, lo cual pugna con el artículo 367 de la Constitución que expresamente consagra que la solidaridad será uno de los criterios constitutivos del régimen tarifario de los servicios públicos, sin subordinarlo a ningún otro criterio"<sup>6</sup>.

De acuerdo con el juez constitucional el criterio de solidaridad implica que el Estado "asegurará la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, tenga aplicación plena. En efecto, el criterio de solidaridad permite fijar una escala tarifaria variable, acorde con las condiciones económicas de los diferentes usuarios, que facilita el acceso de las personas de menores ingresos a los servicios públicos y que exige que los de mayores ingresos soporten una carga mayor, equitativa en esas condiciones, sin que ello pugne con los principios de eficiencia y de suficiencia financiera"<sup>7</sup>.

En desarrollo de la Carta de 1991<sup>8</sup> el legislativo expidió el RSPD<sup>9</sup>, con lo cual la

normatividad aplicable a la prestación de estos no sólo está definida por las disposiciones de carácter constitucional, sino también por el desarrollo de la Ley. El RSPD<sup>10</sup> señala que el Estado intervendrá en los servicios públicos, en el marco de la Constitución Política para, entre otros, ampliar la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, por medio de un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

Así mismo, esta norma preceptúa que constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos, todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos, especialmente a la gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios y el otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos<sup>11</sup> con el propósito que cubran sus consumos básicos<sup>12</sup>.

Estas nuevas reglas han representado el mayor reto para la política económica y social, en particular en el manejo y asignación de los subsidios. El constituyente primario de 1991 fue amplio en el conjunto de derechos sociales, que los ciudadanos deber tener al comprometer importantes recursos públicos en la financiación de los servicios sociales mediante las transferencias y estableció principios que buscan coordinar los esfuerzos públicos y privados en la prestación de servicios públicos que presentan una demanda en aumento.

En necesario enfatizar que la mayor innovación constitucional y legal en materia de subsidios fue la de establecer que estos son una contribución fiscal y por tanto, solo las autoridades respectivas pueden fijar el porcentaje que se debe cobrar como con-

tribución; con esto se hace completamente transparente la forma de asignación y otorgamiento del subsidio y adicionalmente se calcula sobre el costo económico de la prestación del servicio<sup>13</sup>.

Por otro lado, es conveniente señalar que en Colombia existe una política de provisión universal que permite el acceso a los servicios públicos domiciliarios y en particular los de saneamiento básico a toda la población. El derecho quedó consagrado en la constitución de 1991 (artículo 357) cuando señaló que los municipios con mayores necesidades básicas insatisfechas, dependiendo del tamaño de su población, participarán con un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación con el fin de mejorar la provisión de servicios sociales como educación, salud y servicios de agua y saneamiento básico.

El principio de servicio universal consagrado en la carta de 1991 tiene la ventaja que maximiza el número de beneficiarios al enfocarse de manera general en toda la sociedad, sin distinción de clase, orientación sexual, religión, género, edad y raza. El principal instrumento que utiliza el enfoque de política de solidaridad social es el de proporcionar servicios de carácter social y meritario basado en el principio de necesidad<sup>14</sup>.

Desde el punto de vista técnico y operativo, el suministro universal en los servicios públicos domiciliarios: facilita el acceso formal a los consumidores de menores ingresos; permite el uso intensivo de la infraestructura; mejora en la distribución del ingreso; posibilita la disminución de la pobreza; y genera externalidades positivas en la salud y en el medio ambiente, su carencia tiene un alto costo de oportunidad social y de bienestar en términos del gasto público<sup>15</sup>.

Sin embargo, a pesar de estar consagrado el principio de acceso universal de servicios públicos como mandato constitucional, el modelo en la práctica tiene significativas limitaciones de carácter macroeconómico. Por un lado, los cuantiosos recursos fiscales requeridos para cumplir ese propósito y por otro su vulnerabilidad ante los ciclos económicos, es decir, ante caídas del ritmo de la actividad económica, declinan los recaudos y con ello el gasto público.

Considerando que los recursos públicos son escasos, ante las restricciones fiscales, los gobiernos en Colombia se han inclinado por desarrollar una política de focalización del gasto social dirigiendo los escasos recursos estatales a la población que se identifica como pobre, mediante la regulación de una tarifa diferenciada por estrato en el momento de suministrar el servicio.

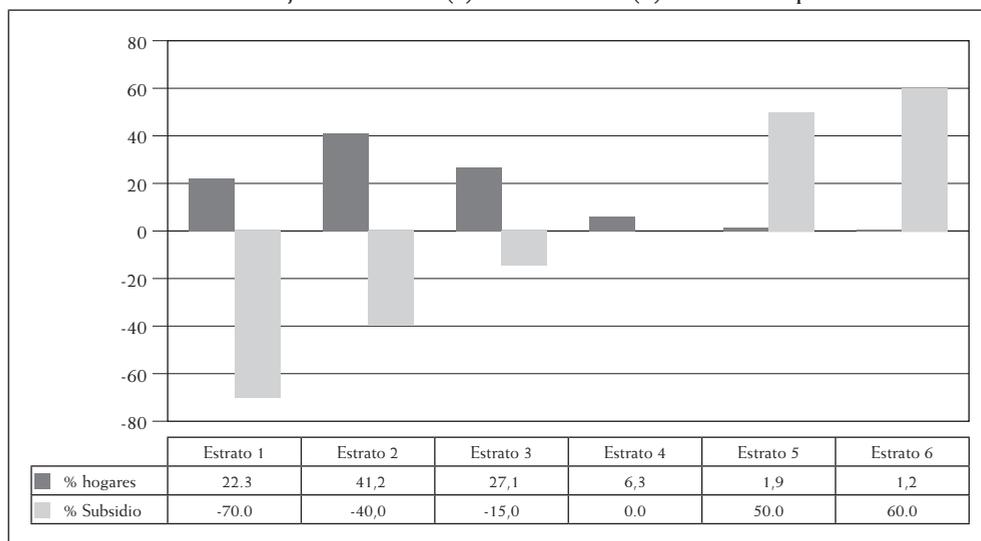
No obstante, a pesar de la literatura<sup>16</sup> que defiende la política de servicio universal como un propósito de una sociedad justa,

igualitaria y democrática, su desarrollo tiene una fuerte restricción fiscal, por lo cual el gobierno colombiano, a pesar de estar consagrada en la constitución ha optado por pasar de la provisión universal, a una política de focalización en la asignación de subsidios en los estratos (1, 2 y 3) que se identifican como pobres permitiendo con el instrumento satisfacer las necesidades de la población más vulnerable del país.

En desarrollo de la constitución el RSPD crea dos instrumentos, primero es un sistema de subsidios cobrando una contribución a los estratos altos incluido los sectores comerciales e industriales con el fin de financiar los estratos más pobres. En la gráfica 1 se relaciona el porcentaje de subsidios aplicados a la tarifa por las normas existentes<sup>17</sup> y el número de hogares por estrato<sup>18</sup>.

El segundo, con el fin de que el modelo cuente con fondos suficientes los Consejos Municipales tienen la obligación de crear los FSRI con el fin de recibir recursos provenien-

Gráfica 1. Porcentajes de subsidios (-) contribuciones (+) a las familias por estrato



Fuente:

tes del fisco nacional para cubrir sus necesidades de financiación. En otras palabras, el modelo cruza las contribuciones solidarias recaudadas con los subsidios otorgados y se determina la diferencia que debe aportar el presupuesto nacional mediante el SGP. Por lo tanto, los Consejos Municipales están en la obligación de crear los FSRI con el objetivo que del presupuesto del municipio se incorporen las transferencias asignados de carácter público del orden nacional con el propósito que los usuarios de estratos 1, 2 y 3 se les pueda cubrir las necesidades de financiación de los subsidios.

Los FSRI del orden departamental, municipal y distrital a los que precisa el artículo 89 del RSPD, fueron reglamentados para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante los Decretos 565 de 1996<sup>19</sup> y de 2005<sup>20</sup>. Para los cuales las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán como gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución. El Decreto establece las fuentes de los recursos para otorgar los subsidios a través de los FSDI e identifica las siguientes:

- Los recursos provenientes de los aportes solidarios de los estratos 5 y 6 y de los comerciales e industriales.
- Los recursos obtenidos de otros FSDI del orden municipal, distrital y departamental.
- Recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector.

- Recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado<sup>21</sup>.
- Recursos de las regalías por concepto de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado<sup>22</sup>.
- Recursos presupuestales de las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial<sup>23</sup> de acuerdo con el Artículo 368 de la Constitución.
- Otros recursos presupuestales a los que se refiere el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994. El RSPD señala que en ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios (Artículo 100 de la Ley 142 de 1994).

Igualmente, el Decreto establece que el ente territorial realizará el estimativo de recaudo por aporte solidario<sup>24</sup> y señalará el monto de los recursos aprobados por las autoridades competentes al FSDI y, cuando los recursos no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios previstos, la empresa prestadora de los servicios públicos deberá de ajustar las tarifas hasta conseguir el equilibrio requerido<sup>25</sup>. El Decreto 1013 de 2005 determina que los Concejos Municipales fijarán, mediante Acuerdo,<sup>26</sup> el porcentaje de aporte solidario necesario para cubrir dicho faltante<sup>27</sup>.

Por último, el Decreto 2825 de 2006<sup>28</sup> que modificó el Decreto 57 de 2006 estableció que si se agotan los procedimientos para el equilibrio entre subsidios y contribuciones hasta el 31 de diciembre de 2006, los prestadores públicos de los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo deberán asumir los montos necesarios para alcanzar dicho equilibrio.

## 2. BALANCE ENTRE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES

### 2.1 Comentarios metodológicos

El siguiente ejercicio tiene como propósito desarrollar los parámetros que determinan las tendencias de los balances entre las contribuciones solidarias y los subsidios en el sector agua y saneamiento básico, particularmente en el sector de aseo. El análisis se enfoca en las contribuciones que realizan los estratos 5 y 6 y los sectores industrial y comercial y los subsidios otorgados en las tarifas con destino a los estratos 1, 2 y 3, en la modalidad de aseo ordinario. El ejercicio no incluye servicios especiales asociados al manejo de residuos sólidos como los desechos hospitalarios, residuos peligrosos, las actividades de corte de césped y poda de árboles, la recolección de escombros y el lavado del inmobiliario urbano por carecer de información.

La información utilizada proviene del Sistema Único de Información de servicios públicos (en adelante SUI) que cuenta con reportes estructurados para siete servicios públicos para los años entre 2003 y 2006. Los reportes cubren cuatro temas: administrativo, comercial, financiero y técnico operativo. El SUI permite consultar la información que ha sido certificada por cada empresa a través del diligenciamiento de un formato único. El sistema tiene como objetivo eliminar asimetrías en la información y garantizar la consecución de datos completos.

De acuerdo con lo indicado en la Ley 689 de 2001<sup>29</sup>, la SSPD tiene la obligación de administrar, operar y centralizar las estadísticas de los agentes y operadores que intervienen en la prestación de servicios

públicos. También, tiene como objetivo estandarizar requerimientos de información y aportar las estadísticas que permitan a las Comisiones de Regulación, los Ministerios y las instituciones estatales evaluar los parámetros regulatorios<sup>30</sup>.

Los datos sobre contribuciones y subsidios han sido tomados de la información que las empresas reportan al SUI y se sometieron a un proceso de consistencia, tanto para los años estudiados, como para las ciudades escogidas con el propósito de garantizar su calidad y continuidad. Es relevante mencionar que se descartaron ciudades en razón a que carecían de estadísticas para el período o porque las cifras reportadas tenían cambios bruscos sin explicación aparente. En consecuencia, las conclusiones que se derivan de la información dependen de la calidad del SUI.

De un universo de 152 municipios y 186 empresas del país entre los años 2003 y 2006 se seleccionó una muestra de 20 municipios y 36 operadores que reportaron información confiable y depurada. Se contemplaron tres criterios: El primero, que cada municipio hubiera reportado la información sobre contribuciones y subsidios para el período analizado. El segundo, que cada ente territorial cuente con un catastro de usuarios discriminado por estratos, con el fin de analizar la cantidad de suscriptores que recibieron subsidios y otorgaron contribuciones. El tercero, que los municipios escogidos se encuentren dentro de las 25 ciudades más grandes del país.

En el cuadro 1 se registra el número de empresas y municipios reportados para el período en el SUI.

La muestra seleccionada es muy representativa en aras de analizar las tendencias de los subsidios y contribuciones en el sec-

Cuadro 1. Total de municipios y empresas reportados a la SSPD-SUI

Años	2003	2004	2005	2006
<b>Total de municipios reportados por el SUI</b>				
Municipios	161	124	183	141
<b>Total de empresas reportados por el SUI</b>				
Empresas	193	145	235	171

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

tor de aseo, en razón a que representa el 78% de los aportes solidarios y el 90% de los subsidios frente al total nacional, donde las cuatro principales ciudades representan el 73% de las contribuciones y el 60% de los subsidios. Mientras las 16 ciudades solo participan con cerca del 17% frente al total de estas dos variables. (Cuadro 2).

Estas variables permiten conocer el monto de las contribuciones y el valor de los subsidios sectoriales y cuantificar el déficit o superávit de los montos, así como por sustracción las asignaciones de origen público de carácter municipal o nacional siguiendo la ecuación: Subsidios (estratos 1,

2, y 3)-contribuciones (estratos 5 y 6 y sectores comerciales e industriales) = balance superavitario o deficitario.

La muestra se desagregó así: El primer grupo lo conforman las empresas sectoriales de las cuatro principales ciudades del país, a saber<sup>31</sup>: Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. El segundo grupo, está compuesto por las empresas de las denominadas ciudades intermedias. El análisis se centra en una muestra de 16 municipios incluyendo algunas capitales de departamento. El grupo está conformado por los siguientes municipios<sup>32</sup>: Armenia, Bucaramanga, Cúcuta, Dosquebradas, Floridablanca, Manizales,

Cuadro 2. Participación de las 20 principales ciudades en los subsidios y contribuciones

Años	2003	2004	2005	2006
<b>Grandes ciudades</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Total Subsidios	42%	71%	64%	62%
Total Contribuciones	63%	75%	77%	78%
<b>Ciudades intermedias</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>
Total Subsidios	30%	14%	14%	12%
Total Contribuciones	29%	16%	11%	12%
<b>20 Principales ciudades</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
Total Subsidios	72%	85%	78%	74%
Total Contribuciones	92%	91%	87%	90%

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

Palmira, Pamplona, Pereira, Popayán Cartagena, Santa Marta, Sincelejo, Soacha, Tuluá y Villavicencio.

Es necesario indicar que de acuerdo con el marco regulatoria el servicio de aseo, no se contabiliza como asignaciones municipales el monto de las inversiones realizadas directamente por los entes territoriales. No obstante, es necesario señalar que en la mayoría de ciudades del país se asignan subsidios de oferta mediante la compra de terrenos para la adecuación del sitio de disposición final. Sin embargo, se desconoce el monto de los recursos de ese gasto, puesto que los alcaldes no suministran esa información a la SSPD<sup>33</sup>.

## 2.2 Balance entre contribuciones y subsidios de las principales ciudades

Para la muestra escogida de las cuatro principales ciudades se presentan los datos relacionados de las contribuciones, los subsidios y el balance para el cuatrienio (2003-2006) tanto para el total del sector de agua y saneamiento básico como para las ciudades principales e intermedias del servicio de aseo; luego se hacen observaciones sobre

su evolución y se compara frente con el total nacional.

Para el período analizado la asignación de subsidios y contribuciones del subsector de aseo, dentro del sector de saneamiento básico, (acueducto, alcantarillado y aseo) aumentó su contribución. En efecto, para el año 2003, los subsidios recibidos por el sector de saneamiento ascendieron a cerca de \$600.000 millones, mientras los de aseo solo alcanzaban \$25.000 mil millones, lo que significaba una participación del 9%, en contraste, para el año 2006 lo subsidios del sector caen \$52.3000 millones, mientras los del subsector de aseo ascienden a \$72.000 millones lo que equivale a una contribución de 24%. Una tendencia parecida se presenta en las contribuciones al pasar de representar el 11% en 2003 a participar en el 22%, similar comportamiento presenta el balance de todo subsector de aseo como se aprecia en el cuadro 3.

Es relevante advertir que el subsector de aseo no presenta un peso significativo frente al desbalance entre subsidios y contribuciones del sector de acueducto y alcantarillado, en efecto, mientras las necesidades de recursos del sector aseo suman un cifra

Cuadro 3. Total subsidios, contribuciones y balance de acueducto, alcantarillado y aseo (AAA) y participaciones aseo 2003-2006

Año	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Subsidios AAA	601.863.531.685		611.753.422.786		814.043.679.356		523.524.908.784	
Subsidios aseo	55.743.294.584	9%	123.592.142.861	20%	103.087.962.785	13%	124.728.938.302	24%
Contribuciones AAA	228.827.714.968		249.384.851.650		321.812.519.922		331.918.990.039	
Contribuciones Aseo	25.453.971.139	11%	46.733.492.752	19%	57.285.206.625	18%	72.752.220.681	22%
Balance AAA	-373.035.816.717		-362.368.571.136		-492.231.159.434		-191.605.918.746	
Balance Aseo	-30.289.323.444	8%	-76.858.650.109	21%	-45.802.756.159	9%	-51.976.717.622	27%

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

superior cinco mil millones de pesos el de acueducto y alcantarillado superan los \$350 mil millones.

Con respecto al subsector de aseo el total de las contribuciones a nivel nacional registradas en el cuatrienio ascendieron a \$202.224 millones de pesos, mientras los subsidios alcanzaron \$407.452 millones lo que representa un desbalance de \$204.927. En otras palabras, para los cuatro años analizados los subsidios otorgados en el sector de aseo fueron financiados en el 50% de las contribuciones otorgadas de los estratos 5 y 6 y los sectores comercial e industrial.

Es interesante indicar que para los años estudiados las contribuciones vienen ganando participación en el financiamiento de los subsidios. En efecto, pasan de ser el 46% el año 2003 al 58% para el 2006; lo cual significa que el déficit para cada año, es en menor proporción financiado con la asignación de recursos provenientes de los entes territoriales y por los FSRI. (Cuadro 4)

Entre el año 2003 y 2006 también se observó un aumento del 71% del déficit entre subsidios y contribuciones, con lo cual pasó de \$30.289 millones en el año 2003 a uno de \$72.752 millones para 2006 a pesar del vertiginoso crecimiento promedio de las contribuciones y los subsidios en el 30% y

22% respectivamente. Lo anterior indica que las contribuciones pasaron de \$25.453 millones a \$72.772 millones, mientras los subsidios lo hicieron de \$55.773 millones de pesos a \$124.778 millones.

En preciso destacar el peso significativo que tienen las cuatro grandes ciudades<sup>34</sup> como antes señalo explican el 62% de los subsidios y 78% de las contribuciones del total de recursos, cuando se totaliza los 20 municipios incluidos en la muestra para el año 2006 a nivel nacional se explica el 74% de los subsidios y el 90% de las contribuciones como se registra en el cuadro 5.

CUADRO 5

Para las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, (4 grandes ciudades) los recursos asignados por concepto de subsidios pasan de \$23.334 millones en el 2003 a \$77.468 millones de pesos en el 2006, con lo cual estas ciudades aumentan su participación nacional en el monto de subsidios de 42% en el 2003 al 62% en el 2006. Para el caso de las contribuciones presentan la misma tendencia, es decir, pasan del 63% en el 2003 al 78% en el 2006. En cuanto el balance para el período se incrementa el

Cuadro 4. Servicio de aseo, subsidios, contribuciones y balance 2003-2006

Año	Total Contribuciones	Total Subsidios	Balance
2003	25.453.971.139	55.743.294.584	-30.289.323.444
2004	46.733.492.752	123.592.142.861	-76.858.650.109
2005	57.285.206.625	103.087.962.785	-45.802.756.159
2006	72.752.220.681	124.728.938.302	-51.976.717.622
<b>Total período</b>	<b>202.224.891.198</b>	<b>407.152.338.532</b>	<b>-204.927.447.334</b>

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

Cuadro 5. Total subsidios y contribuciones de 4 grandes ciudades y 16 ciudades con su participación %

Municipio	4 Ciudades	%	16 Ciudades	%	20 ciudades
Subsidios 2003	23.334.379.029	42%	16.943.920.370	30%	72%
Contribuciones 2003	15.958.260.641	63%	7.341.925.133	29%	92%
Balance 2003	-7.376.118.388		-9.601.995.236		
Subsidios 2004	87.353.663.379	71%	17.638.369.340	14%	85%
Contribuciones 2004	35.050.218.693	75%	7.500.708.795	16%	91%
Balance 2004	-52.303.444.686		-10.137.660.545		
Subsidios 2005	66.370.319.161	64%	14.437.119.109	14%	78%
Contribuciones 2005	43.960.289.715	77%	6.059.744.095	11%	87%
Balance 2005	-22.410.029.446		-8.377.375.014		
Subsidios 2006	77.468.552.867	62%	15.394.798.867	12%	74%
Contribuciones 2006	56.647.027.749	78%	9.024.890.435	12%	90%
Balance 2006	-20.821.525.119		-6.369.908.432		

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

desequilibrio de \$16.978 millones en 2003 a \$27.191 millones en el 2006.

En contraste, las 16 ciudades intermedias pierden 18 puntos en la contribución del total nacional de los subsidios para el período, al declinar de 29% al 12% entre el 2003 y 2006. En cuanto, el balance entre contribuciones y subsidios disminuyó el déficit de \$9.601 millones en el 2003 a \$6.369 millones para 2006.

Según la información reportada al SIU, dentro del análisis es interesante conocer cuáles son los usuarios que reciben subsidios y otorgan contribuciones solidarias. Como antes se mencionó, el régimen tarifario se basa en un principio básico que los usuarios de los estratos altos, incluidos usuarios comerciales e industriales, ayuden a financiar a los suscriptores de estratos bajos, el pago de las tarifas de los servicios públicos. Para el caso del servicio de aseo del total de subsidios otorgados correspondieron a los estratos 1, 2 y 3 en 25%, 52% y 23% respectivamente para el año 2006. (Cuadro 6)

En contraste, los sectores comerciales e industriales vienen ganando participación al pasar del 25% al 63%, donde el sector que mayores recursos aporta los sobrepagos es el sector comercial con cerca del 60%. Esta alta participación en las contribuciones se explica por el número de pequeños negocios de comercio existentes en el país. Estos usuarios se dividen en categorías asociadas al volumen medio de producción, siguiendo los cálculos tarifarios establecidos por la CRA<sup>35</sup>.

De acuerdo con el marco regulatorio los pequeños productores<sup>36</sup> son usuarios residenciales que producen menos de un metro cúbico de residuos al mes, en un área de 20 m<sup>2</sup> y se encuentran en forma independiente dentro de una vivienda. Esta definición permitió que los operadores del servicio pudieran clasificar e identificar nuevos usuarios incluyéndolos en el catastro de usuarios que contribuyen con los subsidios.

Para el período estudiado, el estrato 2 es el que mayores contribuciones recibe con

Cuadro 6. Usuarios subsidiados y aportantes servicio de aseo 2003-2006

Estratos	2003	2004	2005	2006
Estrato 1	29%	21%	24%	25%
Estrato 2	44%	51%	52%	52%
Estrato 3	27%	28%	24%	23%
Total Subsidios	100%	100%	100%	100%
Estrato 4	0%	0%	0%	0%
Estrato 5	37%	30%	26%	20%
Estrato 6	34%	30%	23%	17%
Industrial	4%	2%	2%	3%
Comercial	21%	32%	45%	60%
Otros	3,9%	4,9%	4,0%	0,4%
Total Contribuciones	100%	100%	100%	100%

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

un porcentaje superior al 50%. Para el año 2006 los estratos 1 y 3 reciben en promedio la cuarta parte del total asignado. Al sumar los estratos 1 y 2 los subsidios asignados alcanzan el 77%. El comportamiento está relacionado con los subsidios que recibían los estratos 1, 2 y 3 entre 1997 y 2006<sup>37</sup> con respecto al costo de referencia, (el estrato 4). Como se presenta en el cuadro 7 para diciembre de 1996 pagan el 13%, 24% y 52% de la tarifa, tendencia que muestra que los subsidios presentaban niveles demasiados altos que desbordan cualquier criterio de solidaridad. Situación que se cambia a partir de 1999 con el plan de transición tarifario o rebalanceo que culmina con el desmonte de los subsidios extralegales en diciembre de 2005<sup>38</sup>.

Posteriormente, ese comportamiento se revierte con la expedición de Ley 812 de 2003<sup>39</sup> que permitió que los subsidios otorgados para los estratos 1 y 2 se aumentarían al 70% y 50% respectivamente. Se puede notar que esta medida permitió que

los usuarios de los estratos 1 y 2 tuvieran un alivio tarifario al asignarles mayores subsidios, situación que contrasta, con el mayor esfuerzo fiscal que tuvieron que realizar los municipios y la Nación mediante nuevos recursos.

En cuanto a las asignaciones realizadas por los estratos 5 y 6 presentaron una rápida participación durante el cuatrienio (2003 - 2006) al pasar del 71% en el año 2003 al 37% en el 2006 lo que representa una declinación de cerca del 50%. Esta tendencia se explica porque se observó una caída en los aportes tarifarios en los estratos 5 y 6 al final del período de transición, cuya tendencia fue también desmontar las contribuciones a pesar de que en estos estratos superan en promedio más del 100% del costo del servicio. En efecto, para diciembre de 2006 se siguen registrando altos porcentajes de aportes tarifarios en los estratos 5 y 6 que superan en el doble del costo del servicio a pesar que se encuentran al final del período de transición.

Cuadro 7. Promedio de subsidios y sobrepuestos con respecto al estrato 4

Estratos	dic - 96	dic - 03	dic - 04	dic - 05	dic - 06
Estrato 1	13	38	42	52	55
Estrato 2	26	55	57	66	69
Estrato 3	52	81	83	87	92
Estrato 4	0	0	0	0	0
Estrato 5	96	101	100	100	111
Estrato 6	235	184	181	160	170

Fuente: Tarifas CRA. Cálculos propios. Base 1998=100. DANE 14 ciudades.

### 2.3 Evolución del número de usuarios

En el período analizado se presentó un incremento en el número de usuarios atendidos por los prestadores del servicio de aseo considerados en la muestra estudio, al pasar de 4.738.137 en el 2003 a 5.613.770 en el 2006 lo que significa un crecimiento del 18%. El incremento se atribuye a los siguientes eventos:

- (i) Los prestadores mediante el desarrollo de una mejor gestión comercial lograron actualizar el catastro de usuarios a través de levantamiento de información en las zonas o barrios donde prestan el servicio.
- (ii) Debe considerarse el efecto del crecimiento en el sector de la construcción en todos los estratos y en particular el de vivienda de interés social. En efecto, el PIB del sector nacional entre el año 2003 y 2006 crece a precios constantes en forma sostenida entre el 4% y el 5%, en contraste, el sector de la construcción para el mismo período lo hace entre el 13,3% y el 17,3%.
- (iii) La incorporación de nuevos usuarios residenciales acogiendo la definición de

la Resolución 151 de 2001<sup>40</sup> y el Decreto 1713 de 2002<sup>41</sup> donde se considera como servicio de aseo residencial el prestado a aquellos locales que ocupen menos de veinte metros cuadrados de área, exceptuando los que produzcan más de un metro cúbico de residuos sólidos al mes. Es así como por ejemplo, que una factura del servicio de aseo a una misma vivienda puede tener uno más de un suscriptores es dependiendo del número de locales.

- (iv) En ciudades las unidades residenciales se encuentran divididas de acuerdo con la existencia de medidores de agua. Lo cual implica que una vivienda tendrá tantas unidades residenciales como medidores presente. De acuerdo con lo regulado en el contrato de condiciones uniformes para el servicio de aseo el número de unidades independientes se clasifican como nuevos usuarios.

En 2006, los operadores del servicio de aseo atendieron un total de 5.613.770 usuarios, el 76% de los cuales aparecen concentrados en los estratos 1, 2 y 3, que son, al mismo tiempo los estratos que mantienen su contribución superior al 75% en el período, lo

cual significa que pasaron en el año 2003 de 3.727.925 a 4.281.901 en el año 2006, lo que representa un crecimiento en términos absolutos del 15%.

Del total de suscriptores de los estratos 1, 2 y 3 en el año 2006, un 32% correspondió al estrato 2 con un 1.857.845 y representa la mayor participación dentro de los estratos subsidables, seguido con el estrato 3 con 1.689.157 que participa con el 30%, en contraste, el estrato 1 solo participa con el 13% del total de usuarios. (Cuadro 8).

En el mismo período se atendieron en promedio cerca de 500.000 usuarios que no reciben subsidios ni otorgan contribuciones y, fueron localizados en el estrato 4. Lo anterior significa que estos suscriptores entre los años 2003 y 2006 mantienen su participación entre el 9% y 10% dentro del total de usuarios del servicio de aseo.

Para el año 2006 el total de suscriptores residenciales atendidos por los operadores en los estratos 5 y 6 ascendió a 336.477 con una participación del 7% respecto del total de clientes residenciales. Es relevante señalar que durante el cuatrienio la parti-

cipación del número de usuarios de estos estratos fluctúa entre 6% y 7% dentro del total usuarios.

Así mismo, el estrato 5 para el período disminuyó levemente su participación en 0,22% lo que significó una caída del número de usuarios de 215.183 en el año 2003 a 214.716 para el 2006. La reducción del número de suscriptores en ese estrato está asociada a los procesos de reestratificación socioeconómica<sup>42</sup> que tienen derecho los usuarios frente a los entes territoriales. En contraste, el estrato 6 pasa de 121.294 usuarios a 126.997 lo que representa un crecimiento de 4,7% entre los años 2003 y 2006.

Para todo el período la mayor participación de usuarios no residenciales la poseen el sector comercial con el 7% frente al total para 2006, con un crecimiento sostenido para los cuatro años por la introducción del Decreto 1713 de 2002, al pasar de 160.576 usuarios en el año 2003 a 439.504 para el año 2006, lo que representa un crecimiento, en términos absolutos del 174% y, unas tasas de crecimiento de 69%, 23%, y el 31%

Cuadro 8. Catastro de usuarios y porcentaje por estratos 2003-2006

Estratos	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Estrato 1	614.884	13%	659.069	12,8%	690.210	13%	734.899	13%
Estrato 2	1.526.163	32%	1.617.596	31,5%	1.708.282	32%	1.857.845	33%
Estrato 3	1.586.878	33%	1.665.291	32,4%	1.704.771	32%	1.689.157	30%
Estrato 4	474.686	10%	504.886	9,8%	508.663	10%	513.512	9%
Estrato 5	215.183	4,5%	224.117	4,4%	223.913	4,2%	214.716	3,8%
Estrato 6	121.294	2,6%	125.283	2,4%	131.302	2,5%	126.997	2,3%
Industrial	21.566	0,5%	10.338	0,2%	22.576	0,4%	18.790	0,3%
Comercial	160.576	3,4%	272.059	5,3%	334.414	6,3%	439.504	7,8%
Oficial	9.145	0,2%	47.106	0,9%	10.827	0,2%	12.688	0,2%
Otros	7.762	0,2%	15.573	0,3%	5.358	0,1%	5.662	0,1%
Total	4.738.137	100%	5.141.318	100%	5.340.316	100%	5.613.770	100%

Fuente: SSPD-SUI - 20 municipios y 37 empresas.

para los años 2004, 2005 y 2006 respectivamente.

El sector oficial mantiene su participación para el cuatrienio en cerca de 0,2% lo que significa que para los años 2003 a 2006 esta clase de usuarios representaron cerca de 12.000<sup>43</sup>. Por último, dentro de los otros usuarios, que para el año 2006 eran cerca de 5.500 y que participan con el 0,1% dentro del total, se encuentran los denominados sin ánimo de lucro como: clínicas, hospitales, comisarías, puestos y centros de salud, entre otras instituciones<sup>44</sup>.

Con respecto a los usuarios oficiales es necesario señalar que en concordancia con lo establecido en el artículo 89 del RSPD, les corresponde a las Comisiones de regulación exigir a todos aquellos que prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas deben distinguir entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para otorgar subsidios y aportar contribuciones. Igualmente, el RSPD no determinó de manera expresa que los inmuebles de sectores oficiales y otros usuarios tuvieran que pagar el valor de la contribución a que se refiere el artículo antes indicado la norma tan sólo delimitó esta obligación tributaria para inmuebles residenciales de estratos 5 y 6 y los sectores industriales y comerciales, es decir, a dichos usuarios se les exige del cobro de factores de sobreprecio.

Del análisis de la composición de los usuarios y sectores para el servicio de aseo para el período 2003 a 2006 se puede evidenciar que la mayor cantidad de usuarios del servicio está concentrada en los estratos 1, 2 y 3 que son los estratos subsidiables, cuya participación se encuentra alrededor del 76%. En contraste los usuarios aportantes (estratos 5 y 6 y comerciales e industriales) solo representan en promedio alrededor del

13%, mientras los usuarios neutros estrato 4, oficiales y otros representan en promedio 10%. De la composición del catastro de usuarios del servicio de aseo sigue el patrón nocional que advierte que en la mayoría de municipios del país no hay suficientes usuarios residenciales, industriales y comerciales que permitan generar los recursos necesarios para cubrir los subsidios requeridos de los bajos estratos 3, de acuerdo con establecido por la Ley. Ver cuadro 9.

El problema se agudiza aun más en la medida que las tasas de crecimiento de los usuarios subsidiables registran incrementos más rápidos que la de los aportantes. En efecto, mientras los usuarios subsidiados crecen en el orden del 15% al de los sectores aportantes (estratos 5 y 6) presentan incrementos del 1,6% donde se destaca la leve caída del estrato 5 en 0,22% y el lento crecimiento del estrato 6 en 4,7%, mientras el sector comercial es el que mayor dinámica al presentar un aumento del 171%, sin embargo, su participación dentro del total es de apenas el 7%.

El desbalance entre subsidios y contribuciones en el servicio de aseo tiene diferentes impactos negativos en el medio ambiente, la calidad de vida de los habitantes y en el esfuerzo fiscal de los entes territoriales, dentro de los que se cuentan los siguientes:

- i. Se retrasan o no se realizan las inversiones necesarias para incrementar la cobertura, dado la lenta incorporación de nuevos vehículos recolectores o su escasa o nula reposición en el caso de barrido.
- ii. Surge la imposibilidad de utilizar e incorporar nuevas tecnologías en cada etapa del servicio, todo lo cual podría desmejorar calidad, continuidad y la

Cuadro 9. Usuarios y porcentaje de participación por estratos

Años	2003	2004	2005	2006
<b>Usuarios subsidiables</b>				
Estrato 1	13%	12,8%	13%	13%
Estrato 2	32%	31,5%	32%	33%
Estrato 3	33%	32,4%	32%	30%
<b>Total</b>	<b>79%</b>	<b>77%</b>	<b>77%</b>	<b>76%</b>
<b>Total aportantes</b>				
Estrato 5	4,5%	4,4%	4,2%	3,8%
Estrato 6	2,6%	2,4%	2,5%	2,3%
Industrial	0,5%	0,2%	0,4%	0,3%
Comercial	3,4%	5,3%	6,3%	7,8%
<b>Total</b>	<b>10,9%</b>	<b>12,3%</b>	<b>13,3%</b>	<b>14,3%</b>
<b>Usuarios neutros</b>				
Estrato 4	10%	9,8%	10%	9%
Oficial	0,2%	0,9%	0,2%	0,2%
Otros	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>
<b>Totales</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: SSPD-SUI - 20 municipios y 37 empresas.

- cobertura del servicio; hecho explicado por la contracción en el flujo de caja de las empresas.
- iii. El deficiente cubrimiento de la estructura de costos y gastos propios del servicio, dada la obligación de disponer los residuos sólidos en rellenos sanitarios e incorporar sistemas más amigables con el medio ambiente como el tratamiento al biogás y a los lixiviados de acuerdo con lo señalado en la Resolución 1390 de 2005<sup>45</sup>.
- iv. Existen otros efectos indirectos para el caso de las familias de los estratos 1 y 2 y los sectores rurales que no tienen acceso a servicios por falta de infraestructura y deben que disponer en sitios clandestinos o quemarlos generando daños al medio ambiente.

Literatura de regulación económica denomina el desfinanciamiento de los servicios públicos como equilibrio de bajo nivel en el que a pesar de ofrecer el servicio se presta con deficiente calidad y baja cobertura<sup>46</sup>. En otras palabras, el no cubrimiento de los costos por el no pago de subsidios lleva a que no se realicen las inversiones y expansiones necesarias para mantener y mejorar el servicio.

### 3. SUBSIDIOS, CONTRIBUCIONES EN OTROS SERVICIOS PUBLICOS

El régimen tarifario del RSPD determina que los usuarios de estratos altos y los sectores comerciales e industriales ayuden a financiar a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios públicos como pri-

mera fuente de otorgamiento de subsidios. Como se aprecia en el cuadro 10 en Colombia han sido recurrentes los desequilibrios entre subsidios y contribuciones en todos los servicios públicos.

Para el año 2006 las necesidades de subsidios para agua potable ascendieron a \$349 mil millones las contribuciones y solo cubrían un valor de \$130 mil millones con un desbalance de 218 mil millones. Para el caso de alcantarillado el desbalance fue de \$123 mil millones; y para el servicio de aseo el desequilibrio alcanzó la suma de \$300 mil millones, lo que significa que los suscriptores contributivos solo financian el 37% de los subsidios de los servicios de acueducto y alcantarillado y el 46% del servicio de aseo.

Por tal razón, el 63% y el 54% faltante del sector de acueducto y alcantarillado y de aseo respectivamente, debieron ser cubiertos por los FSRI con presupuestos locales reglamentados en los Decretos 565 de 1996<sup>47</sup> y 1013 de 2005<sup>48</sup> y con transferencias fiscales (SGP) del orden nacional<sup>49</sup>.

Por otro lado, cuando se analiza el comportamiento general de los subsidios y contribuciones de otros servicios, las tendencias se repiten. En efecto, en el año 2006 los subsidios del sector eléctrico alcanzan un valor de \$636.415 millones y un déficit de \$261 mil millones. A pesar de haberse disminuido las necesidades de financiamiento de \$920 mil millones en el año 2003 a \$631 mil millones en 2006 lo que representa una reducción del 45%. A diferencia de lo que

Cuadro 10. Total subsidios y contribuciones y balance por servicios 2002-2006

Servicio / año	Contribuciones	Subsidios	Balance	%*
<b>Acueducto 2006</b>	\$ 130.939.410.229	\$ 349.917.360.109	-\$ 218.977.949.880	37%
2005	\$ 134.767.059.194	\$ 313.321.556.802	-\$ 178.554.497.608	43%
2004	\$ 198.769.412.932	\$ 506.049.062.918	-\$ 307.279.649.986	39%
2003	\$ 154.869.106.713	\$ 248.600.115.482	-\$ 93.731.008.769	62%
<b>Alcantarillado 2006</b>	\$ 72.434.333.600	\$ 196.202.876.992	-\$ 123.768.543.392	37%
2005	\$ 67.884.299.704	\$ 174.839.723.123	-\$ 106.955.423.419	39%
2004	\$ 65.757.900.365	\$ 204.906.653.653	-\$ 139.148.753.288	32%
2003	\$ 104.297.662.645	\$ 150.195.855.000	-\$ 45.898.192.355	69%
<b>Aseo 2006</b>	\$ 25.453.971.139	\$ 55.743.294.584	-\$ 30.289.323.444	46%
2005	\$ 46.733.492.752	\$ 123.592.142.861	-\$ 76.858.650.109	38%
2004	\$ 57.285.206.625	\$ 103.087.962.785	-\$ 45.802.756.159	56%
2003	\$ 72.752.220.681	\$ 124.728.938.302	-\$ 51.976.717.622	58%
<b>Energía 2006</b>	\$ 374.965.073.696	\$ 636.415.876.002	-\$ 261.450.802.307	59%
2005	\$ 439.527.593.750	\$ 805.110.564.052	-\$ 365.582.970.303	55%
2004	\$ 628.432.802.634	\$ 882.710.989.477	-\$ 254.278.186.843	71%
2003	\$ 714.491.912.709	\$ 920.206.758.959	-\$ 205.714.846.250	78%
<b>Gas 2006</b>	\$ 25.494.907.898	\$ 43.606.932.920	-\$ 18.112.025.022	58%
2005	\$ 26.809.820.282	\$ 57.323.942.904	-\$ 30.514.122.622	47%
2004	\$ 28.286.593.137	\$ 78.054.702.367	-\$ 49.768.109.231	36%
2003	\$ 34.945.514.628	\$ 102.848.268.163	-\$ 67.902.753.535	34%

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios. (% \* de subsidios financiado mediante contribuciones).

ocurre en el caso de las contribuciones que presentaron una declinación del 91% al pasar de \$714 mil millones en 2003 a \$374 mil en el año 2006, lo que representa una caída del 91%, (cuadro 11). Para el caso del servicio de gas domiciliario entre los años 2003 y 2006 tanto las necesidades de subsidios como de contribuciones disminuyeron en 136% y 37% respectivamente. En consecuencia, el desbalance pasó de \$67.902 en el 2003 a \$18.112 millones para el año 2006. (cuadro 10)

En ese sentido, la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE en el año 2003, estableció que a nivel nacional los hogares de los estratos 1, 2 y 3 registran las mayores participaciones con el 22,3%, 41,2% y 27,1% respectivamente, lo que significa que el 90,6% de las familias son objeto de subsidio. En contraste, el porcentaje de hogares que contribuyen solo representan 3,1%, mientras el porcentaje de familias sin subsidios o contribuciones es el 6,3%.

En el cuadro 11 se analiza el número de personas con ingresos sobre la línea de pobreza por estratos a nacional urbano se

relaciona que el déficit del sistema es evidente. En efecto, en los estratos 1, 2 y 3 habitan 27.638 millones de personas de los cuales 12.114 millones representan 39% del total nacional viven con ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que los estratos que contribuyen (5 y 6) son apenas un millón quinientas mil personas que participan con el 4,8% dentro del total nacional.

Las anteriores cifras ponen de manifiesto que de acuerdo con la composición de los hogares, tanto en los municipios como a nivel del nacional, no hay suficientes usuarios residenciales o sectores industriales y comerciales que permitan generar los recursos necesarios con los cuales se puedan cubrir los subsidios requeridos de acuerdo con establecido por la Ley.

### 3.1. Restricciones en la creación de FSRI y el modelo de subsidios

Como se advirtió al principio de acuerdo con el RSPD (inciso 2º del artículo 89 Ley 142 de 1994) existe la obligación legal de crear los FSRI con el fin de incorporar al

Cuadro 11. Personas con ingresos sobre la línea de pobreza por estratos nacional urbano 2006

Estratos	Total	Sobre línea de pobreza	(% del estrato)
Estrato 1	6.533.459	1.417.052	9,00
Estrato 2	12.071.189	4.680.868	15,08
Estrato 3	9.033.914	6.016.231	19,39
<b>Total estratos 1,2 y3</b>	<b>27.638.562</b>	<b>12.114.151</b>	<b>39,04</b>
Estrato 4	1.894.980	175.467	0,57
Estrato 5	896.317	26.554	0,09
Estrato 6	603.336	21.955	0,07
<b>Total estratos 5 y 6</b>	<b>1.499.653</b>	<b>48.509</b>	<b>0,16</b>
<b>Total</b>	<b>31.033.195</b>	<b>15.284.808</b>	<b>49,25</b>

Fuente: DNP-DDUA - cálculos propios.

presupuesto del municipio las transferencias que a dichos fondos deberán efectuar las empresas de servicios públicos. En el evento en que los fondos no cuenten con suficientes recursos para cubrir la totalidad de los subsidios requeridos, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden departamental o nacional<sup>5,0</sup>.

De acuerdo con una muestra de la SSPD, que representa 909 municipios del país y que corresponde a el 83% de los 1098 municipios, al sector agua potable y saneamiento básico entre 2003 y 2006<sup>51</sup> se han asignado \$193.259 millones (pesos constantes de 1998) a los FSRI con el fin de cubrir el déficit de subsidios y contribuciones. (Gráfica 2).

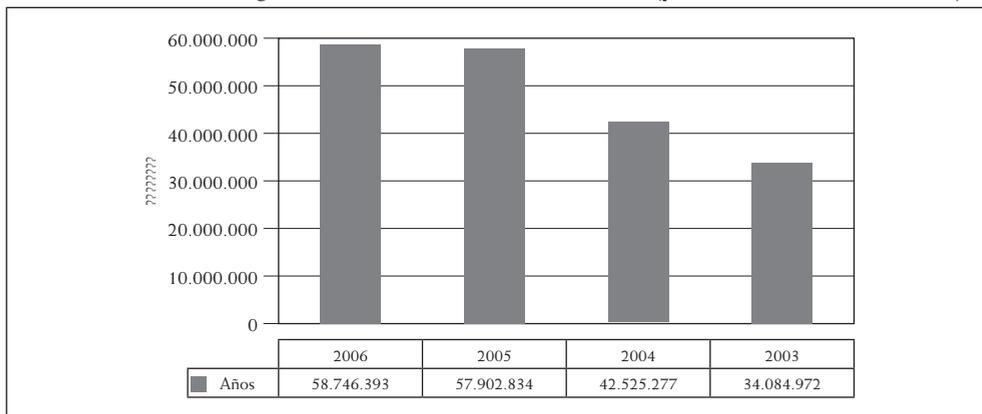
El monto corresponde al 7,4% del total de los recursos a través del sistema de transferencias que se realiza con recursos públicos del orden nacional a través del SGP. De esta cifra se desconoce lo asignado a cada servicio (acueducto, alcantarillado y aseo). Sin embargo, de acuerdo a las necesidades mostradas antes, los montos asignados para el sector resultan muy por debajo de las

necesidades de financiación del esquema como se ilustra en el caso de aseo y otros servicios públicos.

Los recursos asignados al servicio público de aseo de acuerdo con una encuesta realizada la SSPD a los municipios a través del SUI entre los años 2003 y 2006<sup>52</sup> permiten tener una idea de los valores girados aunque crecientes no son significativos. En relación con los montos asignados al sector y la magnitud de las necesidades del sector como se registra para el año 2005 el monto asignado alcanzó un poco más de \$2.000 millones un valor que casi se duplica el registrado en 2003 cuando ascendió a \$1.174 millones. (Cuadro 12)

A pesar de la exigencia legal a los municipios de crear los FSRI para los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, de una muestra de 900 municipios diseñada por la SSPD el 82,7% de los municipios crearon los fondos de solidaridad que corresponde o sea 744 y el 17,3% (156) carecen del fondo<sup>53</sup>. Sin embargo, del total de la muestra sólo el 53,2% o sea el 479 de los municipios trasladan recursos a los fondos. Mientras

Gráfica 2. Recursos asignados a sectores AAA a FSRI 2003-2006 (precios constantes 1998=100)



Fuente:

Cuadro 12. Valor grado a los FSRI del servicio de aseo 2003-2006 (precios constantes 100=1998)

Años	Muestra de empresas	Valor girado en millones de pesos
2003	185	1.174.065
2004	211	1.485.566
2005	214	2.007.886
2006	29	372.029

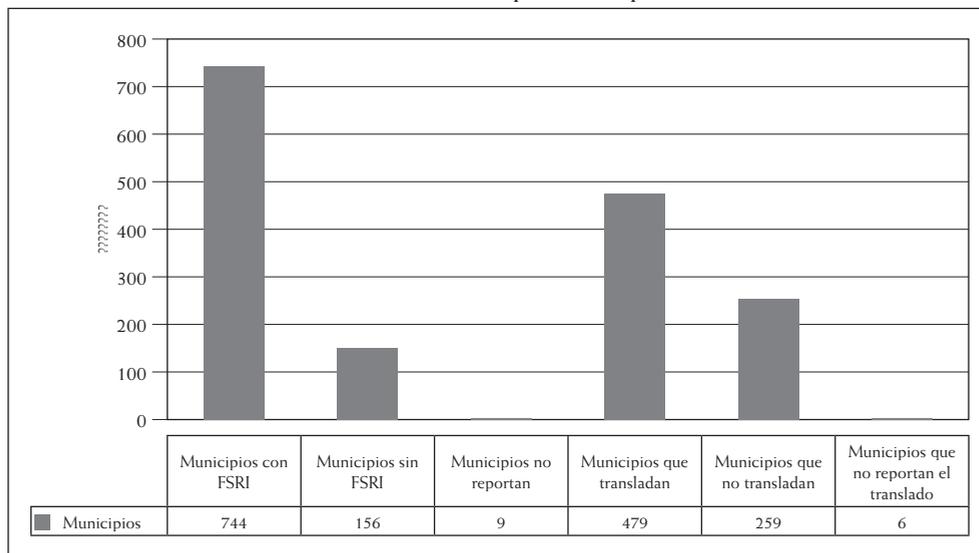
Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

252 municipios que representa el 28,8% no trasladan recursos a los fondos como se indica en la gráfica 3.

El comportamiento para el servicio de aseo no es diferente a la tendencia antes analizada. En efecto, la SSPD realizó una encuesta entre los años 2003 y 2006 a los municipios a través del SUI que se consolida en un cuestionario de cuatro preguntas de respuesta afirmativa o negativa y el monto girado para los municipios.

Las preguntas y respuestas se presentan a continuación: Ante la pregunta ¿Ha creado FSRI? Se aprecia para el período analizado que entre el 85% y el 89% de los operadores encuestados han cumplido con dicha obligación. Sin embargo, ante la pregunta ¿Está operando el FSRI? Un poco menos del 40% respondió que "no". La anterior pregunta se complementa con la siguiente ¿Recibió subsidios por el municipio en la última vigencia fiscal? Para el período analizado cerca del

Gráfica 3. Situación de los municipios con respecto al FSRI+2006



45% de los entes territoriales no recibió subsidios.

Por último, ante la pregunta el ¿Contrato con Municipio garantiza transferencia de Subsidios? La respuesta sorprende puesto que cerca más del 40% que prestan a través de empresas privadas no incluyó esta obligación en el contrato. Se puede concluir que un poco más 40% de los municipios de la muestra no han creado los FSRI ni le giran recursos. (Cuadro 13)

El panorama permite establecer que después de más de una década de expedida el RSPD los Alcaldes y los Concejos Municipales desconocen la Ley y la incumplen de manera generalizada en los aspectos nor-

mativos referentes a la determinación y el otorgamiento de subsidios y a la creación de los FSRI de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo. Es necesario advertir que de acuerdo con la información reportada por SUI y la encuesta antes reseñada ninguna de las 7 principales ciudades del país había creado o giraba recursos a los FSRI o simplemente no reportaban a la SSPD.

Por lo tanto, una gran cantidad de entes territoriales no han constituido los FSRI lo que la práctica significa es eliminar la única fuente de la financiación para los estratos 1, 2 y 3 son las contribuciones de los sectores de los estratos 5 y 6 y los comerciales e in-

Cuadro 13. Encuesta a las empresas del servicio de aseo acerca del FSRI

1. ¿Ha creado el FSRI?					
Años	Muestra	Si	%	No	%
2003	185	159	85,9	26	14,1
2004	211	185	87,7	26	12,3
2005	214	194	90,7	20	9,3
2006	29	26	89,7	3	10,3
2. ¿Está operando el FSRI?					
Años	Muestra	Si	%	No	%
2003	185	103	55,7	82	44,3
2004	211	131	62,1	80	37,9
2005	214	138	64,5	76	35,5
2006	29	19	65,5	10	34,5
3. ¿Contrato con el municipio garantiza transferencias de subsidios?					
Años	Muestra	Si	%	No	%
2003	185	95	51,4	90	48,6
2004	211	124	58,8	87	41,2
2005	214	132	61,7	82	38,3
2006	29	19	65,5	10	34,5
4. ¿Recibió subsidios el municipio en la última vigencia fiscal?					
Años	Muestra	Si	%	No	%
2003	185	88	47,6	97	52,4
2004	211	11	5,2	200	94,8
2005	214	124	57,9	90	42,1
2006	29	15	51,7	14	48,3

Fuente: SSPD-SUI - cálculos propios.

dustriales. Esta grave omisión de parte de los entes territoriales desdibuja y pone en riesgo la viabilidad financiera del modelo consagrado en la Carta de 1991 y en el RSPD, pues hace soportar el esquema con solo las contribuciones de los sectores antes señalados.

El análisis planteado permite establecer que no habido la voluntad política por parte del ejecutivo, los municipios y los entes de control de aplicar el RSPD y la Ley, puesto que está señala que el Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios o cuando las infrinjan o desconozcan el régimen de subsidios de cualquier manera<sup>54</sup>.

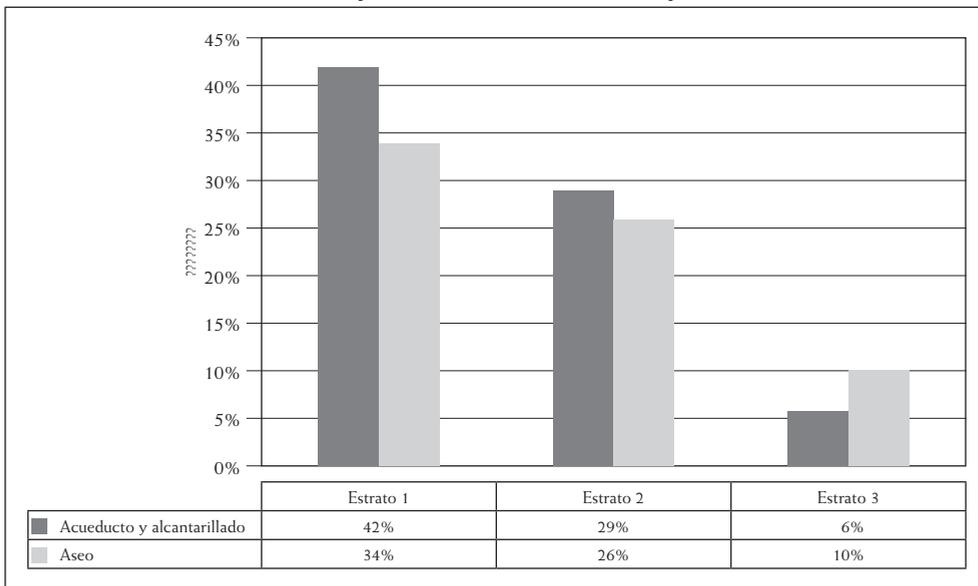
No obstante, reconociendo que las contribuciones y subsidios no se equilibran como se demostró para el caso del servicio de aseo y otros servicios públicos, el RSPD contempló la posibilidad de que la Nación y las entidades territoriales realizaran aportes

presupuestales para complementar los recursos asignados a los subsidios al consumo o la financiación de la inversión mediante los FSRI esto contrasta con la idea del Gobierno de que el sistema es sostenible, si se le traslada la pesada carga del gasto de los subsidios a los estratos que contribuyen.

En una investigación realizada por la SSPD<sup>55</sup> para 103 empresas de acueducto, alcantarillado y aseo, de las cuales 83 prestan el servicio de aseo como se muestra en la gráfica 4. Se encontró que para el estrato 1 los recursos asignados por las distintas fuentes sólo cubren el 42% de las necesidades en acueducto, alcantarillado y el 34% para el caso de aseo, lo cual es una situación dramática y contraria al RSPD. En el caso del estrato 2 los porcentajes sólo cubren el 29% y 26% para acueducto, alcantarillado y aseo respectivamente y para el estrato 3 en promedio para los dos servicios es 8%.

El ejemplo anterior evidencia que la carencia de los FSRI ha permitido trasladar

Gráfica 4. Subsidios por servicio muestra de 103 empresas SSDP-2006



el esfuerzo financiero de la asignación de subsidios de los sectores más pobres, a los usuarios de estratos altos y a los sectores comerciales e industriales, disminuyendo la responsabilidad y el esfuerzo fiscal del Estado como antes se concluyó. Lo que en últimas ha permitido la reducción del gasto público, tanto en el gobierno nacional como en los entes territoriales

Otro elemento que ratifica lo antes sustentado es que cuando se analiza la asignación de gasto del Sistema General de Participaciones (SGP) para lo cual el Congreso expidió la Ley 715 de 2001<sup>56</sup>. El SGP para el período 1994 y 2003 según el DNP<sup>57</sup> se invirtieron cerca de \$3.560 billones (\$ de diciembre de 1998) en agua y saneamiento básico de los cuales \$1.459.594 millones corresponde al pago de construcciones y representa el 41% del total le siguen pago de la deuda con \$157.963 millones (12%) y mantenimiento y otros programas con el 11%. Mientras para aseo corresponde el 6,3% con \$224 mil millones, sorprende la

baja participación de recursos asignada a subsidios con \$143.780 millones con el 4%. (Cuadro 14)

Como se puede apreciar los municipios, ante las restricciones fiscales, han preferido invertir en activos fijos y no en subsidios, situación que se explica parcialmente porque el 75% de los municipios del país, lo que representa 816 municipios no han cumplido con la metodología tarifaria<sup>58</sup>, en razón al costo político que significa el ajuste tarifario, a pesar de haberse vencido el plazo del rebalanceo tarifario en 2005<sup>59</sup>.

En este contexto, existe una dificultad institucional y legal tanto para la crear los FSRI como para asignar subsidios esta situación de acuerdo con la SSPD, obedece a las deficiencias estadísticas de los operadores que han limitado la construcción histórica y financiara del servicio, también se aduce la cultura de no pago del servicio de los habitantes de esos municipios<sup>60</sup>.

El desbalance entre subsidios y contribuciones se ha incrementado al crecer más

Cuadro 14. Uso de los recursos SGP 1994-2003 (precios constantes de 1998)

Concepto	Valor miles de millones \$	%
Construcción	1.459.594	41,0
Pago de deuda	447.482	12,6
Mantenimiento	393.334	11,0
Otros programas	390.941	11,0
Aseo	224.851	6,3
Soluciones no convencionales	186.472	5,2
Consevación de microcuencas	154.448	4,3
subsidios	143.780	4,0
Estudios de preinversión	102.843	2,9
Pago de personal	56.572	1,6
<b>Total</b>	<b>3.560.316</b>	<b>100,0</b>

rápido los usuarios subsidiados que los aportantes, por lo tanto, los recursos públicos requeridos crecen rápidamente mientras la principal fuente de financiamiento disminuye al incrementar el desbalance fiscal y carecer de los FSRI. Por lo tanto, el Estado debe obligar a los entes territoriales a crear los fondos, para lo cual la SSPD mediante la circular les recordaba a los alcaldes esa obligación legal.

El análisis planteado permite establecer que no habido la voluntad política de aplicar el RSPD, hecho que es muy nítido al respecto, cuando señala que el Presidente y los gobernadores podrán suspender a los alcaldes cuando sean negligentes en la aplicación de las normas relativas al pago de los subsidios o cuando las infrinjan o desconozcan el régimen de subsidios de cualquier manera<sup>61</sup>.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En desarrollo de la Constitución el RSPD crea dos instrumentos, primero es un sistema de subsidios cobrando una contribución a los estratos altos incluido los sectores comerciales e industriales con el fin de financiar los estratos más pobres. El segundo, con el fin que el modelo cuente con los recursos suficientes los Consejos Municipales están en la obligación de crear los FSRI con el propósito de recibir recursos provenientes del fisco nacional para cubrir sus necesidades de financiación.

Para el período analizado la asignación de subsidios y contribuciones del subsector de aseo, dentro del sector de saneamiento básico, (acueducto, alcantarillado y aseo) aumentó su contribución. En efecto, para el año 2003, los subsidios recibidos por el sector de saneamiento ascendieron a cerca de \$600.000 millones, mientras los de aseo

solo alcanzaban \$25.000 mil millones, lo que significaba una participación del 9%, en contraste, para el año 2006 lo subsidios del sector caen \$52.3000 millones, mientras los del subsector de aseo ascienden a \$72.000 millones lo que equivale a una contribución de 24%. Una tendencia parecida se presenta en las contribuciones al pasar de representar el 11% en 2003 a participar en el 22%, similar comportamiento presenta el balance de todo subsector de aseo.

Con respecto al subsector de aseo el total de las contribuciones a nivel nacional registradas en el cuatrienio ascendieron a \$202.224 millones de pesos, mientras los subsidios alcanzaron \$407.452 millones lo que representa un desbalance de \$204.927. En otras palabras, para los cuatro años analizados los subsidios otorgados en el sector de aseo fueron financiados en el 50% de las contribuciones otorgadas de los estratos 5 y 6 y los sectores comercial e industrial. En necesario destacar el peso significativo que tienen las cuatro grandes ciudades como ya se dijo que explican el 62% de los subsidios y 78% de las contribuciones, cuando se totaliza los 20 municipios incluidos en la muestra para el año 2006 a nivel nacional se explica el 74% de los subsidios y 90% de las contribuciones.

En 2006 los operadores del servicio de aseo atendieron un total de 5.613.770 usuarios, el 76% de los cuales aparecen concentrados en los estratos 1, 2 y 3, que son, al mismo tiempo los estratos que mantienen su contribución superior al 75% en el período, lo cual significa que pasaron en el año 2003 de 3.727.925 a 4.281.901 en el año 2006, lo que representa un crecimiento en términos absolutos del 15%. Del total de suscriptores de los estratos 1, 2 y 3 en el año 2006, un 32% correspondió al estrato

2 con un 1.857.845 y representa la mayor participación dentro de los estratos subsidiables, seguido con el estrato 3 con 1.689.157 que participa con el 30%, en contraste, el estrato 1 solo participa con el 13% del total de usuarios. De donde se puede colegir que la composición del catastro de usuarios del servicio de aseo sigue el patrón nocional que advierte que en la mayoría de municipios del país no hay suficientes usuarios que permitan generar los recursos para cubrir los subsidios requeridos.

Dicho de otra manera, el esquema de subsidios y contribuciones no es sostenible en el largo plazo, puesto que en la mayoría de municipios del país no cuentan con suficientes usuarios que permitan generar los recursos necesarios para cubrir los subsidios requeridos de acuerdo con establecido por la normas vigentes con lo cual le corresponde al Estado asumir dicho esfuerzo fiscal. La investigación es contundente a medida que disminuye el tamaño de los municipios crece de manera dramática el número de usuarios subsidiables como se registra para los grupos 2, 3 y 4 la participación de pasa de 70,8%, a 88,1% y 92,7% respectivamente, mientras los sectores aportantes caen de 15% a 1,3%.

Se puede concluir que de acuerdo con la reglamentación existente sobre los FSDI para los servicios de energía y gas se estableció un fondo o una bolsa nacional de compensación entre subsidios y contribuciones, distribuidos entre zonas que generan excedentes y desbalances, más la obligación de conseguir los recursos con el Gobierno Nacional con el objetivo de cubrir los faltantes. Para el caso de telecomunicaciones administra y asigna recursos de acuerdo a regiones y programas de telefonía social orientados

prioritariamente a solucionar las necesidades de acceso universal del servicio.

En contraste, los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo son descentralizados, de carácter municipal y no están interconectados, entonces solo funcionan los FSRI municipales que deben cubrir sus necesidades de subsidios fundamentalmente con contribuciones de los estratos altos y los sectores comercial e industrial y esperar financiación de recursos del orden nacional. A diferencia de los sectores de energía, gas y telecomunicaciones que tienen fondos de carácter nacional y son interconectados. Por lo tanto, una de las recomendaciones es crear una bolsa nacional de subsidios, que canalice los recursos del gobierno central en lugar de la bolsa regional como la reglamentada en el Decreto 57 de 2006.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ÁNGEL, JORGE, Presidente ACODAL- DNP, Diagnóstico y Metas de Agua Potable y Saneamiento Básico Propuestas del Gremio Bogotá, mayo de 2006.
- ATEHORTÚA, RÍOS CARLOS ALBERTO, Mutaciones y transfiguraciones en el sector de los servicios públicos domiciliarios, junio de 2007 Mimeo, Informe presentado a ANDESCO.
- BETANCURT, LUIS IGNACIO, Política pública y regulación en algunos servicios públicos, en LIZARAZO LIANA y ANZOLA MARCELA GIL, La regulación económica tendencias y desafíos, Universidad del Rosario, Colección de Textos de Jurisprudencia 2004.
- Congreso de la Republica, El Decreto 1713 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo.
- Congreso de la Republica, Ley 142 del 11 de

- julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la Republica, Ley 632 de 2000, "Por la cual se modifican parcialmente las leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996".
- Congreso de la Republica, Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos".
- Congreso de la Republica, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario. DNP, 2002.
- Constitución Política de Colombia, Edición Temis, 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.
- CRA Resolución 151 de 2004, regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.
- DANE, Encuestas Calidad de Vida de carácter nacional para los años 1993, 1997 y 2003.
- Departamento Nacional de Planeación Documento CONPES 3386 Consejo Nacional de Política Económica y Social, El plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios, 2003 DNP.
- Departamento Nacional de Planeación, CONPES, n.º 3530 Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico DNP: DDUPA Versión aprobada Bogotá, D.C., 23 de junio de 2008.
- DOMÍNGUEZ, CAROLINA, URIBE, EDUARDO, Evolución del servicio de acueducto y alcantarillado durante la última década, Documento CEDE 2005-19, marzo de 2005.
- FOSTER, VIVIEN, Diez años de reforma del servicio de agua potable en Latinoamérica hacia un modelo anglo francés, en Revista Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, n.º 8 febrero de 2002.
- MELÉNDEZ MARCELA -¿Hacia dónde Movernos? Elaborado por FEDESARROLLO en el Marco de la Misión de Servicios Públicos. Balanceando las necesidades sociales y productivas de infraestructura Informes de Base Subsidios al Consumo de los Servicios Públicos en Colombia, Documento del Banco Mundial, Desarrollo Económico Reciente en Infraestructura (REDI) Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America and the Caribbean, Septiembre de 2004
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto n.º 2825, agosto de 2006, por el cual se modifican los artículos 4º y 7º del Decreto 057 del 12 de enero de 2006.
- Ministerio de Desarrollo Económico, Decreto n.º 565 de marzo de 1996, Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 1713 del 6 de agosto de 2002.
- Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto No 1013 de abril de 2005, por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 1390 de 2005 del, por la cual se establecen directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final.

- PÉREZ MAURICIO, Economía y fallos constitucionales: la experiencia colombiana desde la vigencia de la carta política de 1991 hasta 2003 Documentos de Trabajo n.º 21 2007 Universidad Externado de Colombia.
- SILVA, JULIO MIGUEL y ROZO, JAVIER, el Sistema General de Participaciones en el sector de agua y saneamiento básico, Revista Planeación & Desarrollo, D.N.P,
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Balance entre asignaciones municipales, contribuciones y subsidios aplicados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, 2001-2004, Colombia, mimeo julio 2005.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Documento del Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI), Página web: [www.sui.gov.co](http://www.sui.gov.co).
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Estudio sectorial Aseo 2002-2005 Bogotá, D.C., Noviembre de 2006, págs. 207 y 208.
- URIBE, EVA MARÍA, "Subsidios y aportes solidarios en servicios públicos: Algunas cifras que pueden orientar el análisis", Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, presentación, Medellín, noviembre 2006.
- URIBE, EVA MARÍA, "Introducción servicios públicos, vigilancia y control y protección de la competencia", En: Revista el observador de los servicios públicos, Publicación de la Superintendencia de Servicios Públicos n.º 1, año 1, junio de 2008, pp. 10-30.
- YEPES, GUILLERMO, Análisis de mínimo costo, unidad de urbana y de agua potable, Documento del Banco Mundial, 1995. Disponible en: <http://www.iadb.org>
- \* Contexto: Revista de Derecho y Economía, n.º 30, 2010, pp. 31 a 61.
- 1 Profesor del área de economía y de análisis económico del derecho del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia.
  - 2 Congreso de República, Ley 142 del 11 de julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil rural.
  - 3 La Organización Mundial de la Salud (2004) estima que por cada dólar invertido en agua potable y saneamiento se obtiene un beneficio económico de entre 2 y 4 dólares, dependiendo de la región. Citado por STAPPER, CRISTIAN y LONDOÑO, GIOVANNA, El servicio universal en los servicios de acueducto y alcantarillado: un compromiso de bienestar para los colombianos, En Revista de Regulación de agua potable y saneamiento básico CRA n.º14, p.173.
  - 4 Corte Cosntitucional, Sentencia C-040 de 1993, p. 16.
  - 5 PÉREZ, Op cit., p. 3.
  - 6 Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003.
  - 7 *Ibíd.*, numeral 4.5.2.4.1.
  - 8 Constitución Política de Colombia, Edición Temis, 2002.
  - 9 Ley 142 de 1994 o RSPD, Op cit.
  - 10 *Ibíd.*, artículo 2º.
  - 11 *Ibíd.*, artículo 3.7.
  - 12 *Ibíd.*, artículo 87.3.
  - 13 Corte Constitucional, Sentencia C-1371 de 2000 p. 23.
  - 14 HERNÁNDEZ, DIEGO, La universalidad como fundamento para el diseño de la política social, documento de discusión, Universidad Nacional. 2003, Bogotá p. 7.
  - 15 En la medida que el gasto público, mejora el acceso mediante el aumento de la cobertura, la calidad y continuidad de los servicios de saneamiento a toda la población independiente de su capacidad de compra significa que la expansión del servicio no solo beneficiará a la población de menos ingresos sino a toda la sociedad.
  - 16 SARMIENTO, ALFREDO, ARTEAGA, LETICIA, Focalizar o Universalizar: Un falso dilema, Cuadernos de Economía, Universidad Nacional de Colombia, n.º 29. Este artículo relaciona una cantidad importante de literatura sobre el tema.
  - 17 RSPD, artículo 89.6, artículo 116 del Plan Nacional

- de Desarrollo o Ley 812 de 2003 y Decreto 57 de 2006 del MAVDT
- 18 DANE, Encuesta de Calidad de Vida año 2003.
  - 19 Ministerio de Desarrollo Económico, Decreto 565 de 1996 del, Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
  - 20 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 1013 de 2005, por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
  - 21 Congreso de la República Ley 44 de 1990, de la, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, artículo 7.
  - 22 En virtud de la Ley 141 de 1994. artículo 7
  - 23 Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deberán informar a la comunidad, a través de medios de información masiva y por lo menos una vez al año, la utilización de manera precisa que dieron de los subsidios presupuestales. (Artículo 53 de la Ley 142 de 1994).
  - 24 Aporte solidario se define como la diferencia entre el valor que se paga por un servicio público domiciliario y el costo económico de referencia.
  - 25 Ministerio de Desarrollo Económico, Decreto 565 de marzo de 1996, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, artículo 5
  - 26 Para el caso del servicio de aseo se reportarán adicionalmente los resultados del aforo de los grandes generadores y la información de los pequeños productores y multiusuarios que lo hayan solicitado con fin de que contribuyan al financiamiento del servicio.
  - 27 Artículo 3 del Decreto n.º1013 de abril de 2005.
  - 28 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 2825, por el cual se modifican los artículos 4º y 7º del Decreto 057 del 12 de enero de 2006.
  - 29 Congreso de la República, Ley 689 de 2001, por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.
  - 30 SSPD, documento del Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SIU), de la SSPD, <http://www.sui.gov.co/pp.1-20>. [citado 6 diciembre de 2008].
  - 31 Bogotá, (Aseo Técnico de la Sabana S.A. E.S.P., Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., Consorcio Aseo Capital S.A. E.S.P, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P.), Cali, (Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali. ESP), Medellín (Empresas Varias de Medellín E.S.P.) y Barranquilla (Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Barranquilla S.A. E.S.P).
  - 32 Armenia, (Servicios Generales S.A. E.S.P.), Bucaramanga, (Empresa Municipal de Piedecuesta ESP, Metroaseo S.A. E.S.P, Empresa Municipal de Aseo Alcantarillado y Acueducto de Floridablanca ESP, Cara Limpia S.A. E.S.P, Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P), Cúcuta, (Aseo Urbano de los Patios S.A. E.S.P., Aseo Urbano S.A. E.S.P, Proactiva Oriente S.A. S.A. E.S.P.), Dosquebradas, (Serviciudad ESP Compañía de Servicios Públicos Domiciliarios S.A. ESP), Floridablanca, (Metroaseo S.A. E.S.P, Empresa Municipal de Aseo Alcantarillado y Acueducto de Floridablanca E.S.P, Cara Limpia S.A. E.S.P). Manizales (Empresa Metropolitana de Aseo S.A. E.S.P.), Palmira (Palmirana de Aseo S.A. E.S.P.) Pamplona (Empresa de Servicios Públicos de Pamplona S.A. E.S.P.), Pereira (Compañía de Servicios Públicos Domiciliarios S.A. ESP y Empresa de Aseo de Pereira S.A. E.S.P.), Popayán (Grupo de Aseo Municipal de Popayán S.A. ESP) Santa Marta (Interaseo S.A. E.S.P), Sincelejo (Aseo Sincelejo Limpio S.A. E.S.P.), Soacha (Servicios Generales S.A. E.S.P.) Tulua (Tuluena de Aseo S.A. E.S.P.), Villavicencio. (Bioagrícola del Llano S.A. ESP).
  - 33 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Balance entre asignaciones municipales, contribuciones y subsidios aplicados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, Documento Interno, 2001-2004 Bogotá, julio 2005, p.70.
  - 34 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.
  - 35 CRA, Resolución 151, Op cit., capítulo 2 sección 1.2.1 y sección 4.2.3 del artículo 4.2.3.1.
  - 36 Ministerio de Medio Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 1713 del 6 de agosto de 2002, artículo 1, definiciones.
  - 37 De acuerdo con las tarifas reportadas por las empresas a al CRA y consolidado dichos valores entre diciembre de 1999 y de 2006 y con otras fuentes como la base de datos de Económica Consultores, las tarifas fueron organizadas por las catorce principales ciudades del país y deflactadas con el índice de IPC base 100 = 1998, publicado por el DANE.
  - 38 El mecanismo de los subsidios y sobrepagos, consagrado en el RSPD, señaló los toques máximos

- de éstos y el término para alcanzar dichos porcentajes. Como resultado de dichas disposiciones, los modelos tarifario y de subsidio determinaban para los prestadores, los parámetros de costos y unas formulas tarifarias para los componentes del servicio, de tal manera que cada empresa prestadora calculara su tarifa y el plan de transición tarifaria, consistente, en incrementos mensuales de estas, con el fin de llegar a los porcentajes de subsidios y contribuciones señalados por el legislativo.
- 39 El Congreso de la República, Ley 812 de 2003, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario".
- 40 CRA, Resolución CRA 151 de 2001. Regulación Integral del Sector de agua potable y saneamiento básico, en el Artículo 1.2.1.1 Definiciones Pequeños productores: De acuerdo con el Decreto 605 de 1996 son los usuarios no residenciales los que generan residuos sólidos en volumen menor a un metro cúbico mensual. Usuario residencial (aseo). El Decreto 605 de 1996 los definió como la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad residencial privada o familiar, y se beneficia con la prestación del servicio de aseo.
- 41 Decreto 1713 de 2002 (6 de agosto de 2002) define como usuario residencial como toda persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad residencial privada o familiar y, se beneficia con la prestación del servicio de aseo. Se considera como servicio de aseo residencial el prestado a aquellos locales que ocupen menos de veinte metros cuadrados (20 mt<sup>2</sup>) de área, exceptuando los que produzcan más de un metro cúbico (1 mt<sup>3</sup>) de residuos sólidos al mes.
- 42 Congreso de la República, Ley 732 del 31 de enero de 2002, por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado. En el "artículo 5° sostiene que cuando cualquier persona natural o jurídica manifieste dudas sobre la correcta realización de las estratificaciones, es decir, sobre la forma como fueron aplicadas de manera general las metodologías, el DNP emitirá un concepto técnico y, si lo considera necesario, ordenará al Alcalde la revisión general o parcial de las estratificaciones fijando los plazos para la realización, adopción y aplicación e informando a las autoridades de control y vigilancia competentes. Así mismo, para reclamos individuales el artículo 6o. sostiene que "Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía, en cualquier momento, por escrito, revisión del estrato urbano o rural que le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el DNP atendiendo a las metodologías".
- 43 La SSPD a través del SUI ha venido depurando a este tipo de suscriptores en los dos últimos años. Por tal razón para el año 2005 participa con 45.000 usuarios al ser reclasificados de acuerdo con el uso del suelo.
- 44 SSPD, concepto 99-378 de la Oficina Jurídica de la SSPD y la Resolución CRA 235 de 2002, señala en el literal C que los usuarios no residenciales, son sujetos de aportes solidarios con excepción de los sectores oficiales y especiales, tal como lo establece el artículo 87 del RSPD.
- 45 Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 1390 de 2005, por la cual se establecen directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final a que hace referencia el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003 que no cumplan las obligaciones indicadas en el término establecido en la misma.
- 46 SPILLER, PABLO, Plan de acción y estrategia regulatoria para el sector de acueductos y alcantarillados en Colombia, Libro Seminario internacional de regulación en agua potable y saneamiento básico, memoria y lecturas complementarias, Andesco y Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, marzo de 2001. pp. 402-403.
- 47 Ministerio de Desarrollo Económico, Decreto 565 de 1996, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los FSRI del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- 48 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Decreto 1013 de 2005, por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- 49 Sistema General de Participaciones, el Fondo Nacional de Regalías y Recursos presupuestales de

- las entidades descentralizadas del orden nacional o territorial.
- 50 De conformidad con lo establecido en el Artículo 89 del RSPD
- 51 URIBE, EVA MARÍA, Subsidios y aportes solidarios en servicios públicos: Algunas cifras que pueden orientar el análisis, Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, En Congreso de Servicios Públicos, Medellín, noviembre 2006. Es importante señalar que para el año 2006 la cifra fue estimada por el DNP.
- 52 SSPD, Op cit., pp. 1-20.
- 53 URIBE Op cit., p. 27.
- 54 De conformidad con lo establecido en el Artículo 99.4.del RSPD
- 55 URIBE, Op cit., p. 29.
- 56 Congreso de la República, Ley 715 de diciembre 21 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- 57 SILVA y ROZO, Op cit., p. 208.
- 58 Departamento Nacional de Planeación, CONPES n.º 3530 Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos, Versión aprobada Bogotá, 23 de Junio de 2008, p. 15.
- 59 La transición tarifaria consiste en ajustes mensuales en las tarifas con el fin de llegar a las tarifas meta el 31 de diciembre de 2005, según lo estipula la Ley 632 de 2000 de forma que las contribuciones sean suficientes para cubrir los subsidios que se apliquen y se mantenga el equilibrio. Ley 632 de 2000, por la cual se modifican parcialmente las leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996.
- 60 *Ibíd.*, pp. 15-16.
- 61 De conformidad con lo establecido en el Artículo 99.4.del RSPD.