

Documento final

Proyecto: Medición de consumo para usuarios del servicio público domiciliario de alcantarillado que cuenten con fuentes alternas de abastecimiento de agua potable

Documento final

Experto Comisionado Líder
Jaime Humberto Mesa

Equipo de Trabajo:
Guillermo Ibarra Prado
Ruby Ruth Ramírez Medina
Paulina Valencia Valencia
Diana Marcela Sabogal Aguilar
Marianela Figueroa Reyes
Mayra Gómez Parra

Febrero de 2019

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. ANTECEDENTES	4
1.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS	4
1.2. ANTECEDENTES REGULATORIOS	7
2. CONCLUSIONES	9

INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto regulatorio “*Medición de consumo para usuarios del servicio público domiciliario de alcantarillado que cuenten con fuentes alternas de abastecimiento de agua potable*”, incluido en la Agenda Regulatoria Indicativa 2019-2020, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, realizó el análisis de la problemática asociada con la medición de consumo para usuarios del servicio público domiciliario de alcantarillado que cuenten con fuentes alternas de abastecimiento de agua potable, con el fin de definir, en el ámbito de intervención del regulador, la situación que se espera resolver y la pertinencia de hacerlo.

En el primer capítulo se presenta el análisis de los aspectos normativos y regulatorios en relación con el proyecto regulatorio.

El segundo capítulo contiene las conclusiones en relación con la pertinencia de expedir regulación que imponga la obligación de la medición de consumo para usuarios del servicio público domiciliario de alcantarillado que cuenten con fuentes alternas de abastecimiento de agua potable.

1. ANTECEDENTES

En este numeral se resumen las disposiciones normativas y regulatorias aplicables a la medición de consumo para usuarios del servicio público domiciliario de alcantarillado que cuenten con fuentes alternativas de abastecimiento de agua potable.

1.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, al Estado le ha sido atribuida la dirección general de la economía para el logro de los fines del Estado Social de Derecho y, en tal virtud, interviene, entre otras, en materia de servicios públicos, con el fin de asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También, para promover la productividad y competitividad.

Es así que para garantizar algunos de los postulados del Estado Social de Derecho, se dispuso de la intervención del Estado en la economía, en particular en el ámbito de los servicios públicos, como lo señala el artículo 2 de la Ley 142 de 1994. La regulación de los servicios públicos, es entonces, una de las formas de intervención del Estado 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 aquellos*"¹.

La expedición de la Ley 142 de 1994 responde a los mandatos constitucionales referidos en el punto anterior, y señala que la regulación comprende la facultad de dictar normas de carácter general o particular, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos en la ley y los reglamentos² constituida como uno de los instrumentos de la intervención estatal³.

En este sentido, en ejercicio de las competencias generales y especiales⁴ de las comisiones de regulación, particularmente el numeral 74.2 de dicha ley, se faculta a la CRA para promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, para lo cual podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado, acorde con el literal a) de dicha disposición.

Respecto del alcance de la regulación, la Corte Constitucional⁵ ha señalado que "(...) *La regulación que hagan las comisiones respectivas sobre las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, sin tener una connotación legislativa, implica la facultad para dictar normas administrativas de carácter general o particular, de acuerdo con la Constitución, la ley, el reglamento y las directrices presidenciales, dirigidas a las personas que prestan servicios públicos domiciliarios para lograr su prestación eficiente mediante la regulación de monopolios y la promoción de la competencia (...)*" (Subrayado fuera de texto original).

La Ley 142 de 1994 prevé la medición como un derecho y un deber correlativos, esto es, predicable tanto de los usuarios como de las personas prestadoras.

- **Medición de consumos en los servicios públicos de acueducto y alcantarillado**

Así las cosas, el numeral 9.1 del artículo 9 *ibidem* establece como derecho de los usuarios la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de los plazos y términos que para los efectos fije la Comisión de Regulación con atención a

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1162 de 2000.

² Numeral 14.18 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

³ Numeral 3.3. del artículo 3 de la Ley 142 de 1994.

⁴ Artículo 74 de la Ley 142 de 1994.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2002, M.P. M.P. Clara Inés Vargas

la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecidos por la Ley.

Por su parte, en relación con el régimen aplicable a los instrumentos de medición del consumo, el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 señala que: *“Los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas (...).”*

Así mismo, el artículo 145 ibídem establece que: *“Las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. Se permitirá a la empresa, inclusive, retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado.”*

Adicionalmente, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, consagra que el suscriptor o usuario del servicio y la empresa tienen el derecho a que se midan los consumos y que se empleen para ello, instrumentos de medida técnicamente diseñados para el efecto, a fin de que el consumo medido sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

La misma disposición, respecto de los servicios de saneamiento básico señala que: *“En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que, por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo”*.

Ahora bien, en cuanto a la medición y a las alternativas de opciones tarifarias, el numeral 90.2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994 establece que las fórmulas tarifarias podrán incluir un cargo fijo que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, los cuales incluyen los gastos de administración, facturación y **medición**, entre otros. A su turno, el último inciso dispone que la CRA está facultada para diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas y cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

En el mismo sentido, el numeral 90.3 del artículo 90, permite incluir en las fórmulas tarifarias un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio y dispone, de igual forma, que también podrá cobrarse por razones de suficiencia financiera, cuando sea necesario acelerar la recuperación de inversiones en infraestructura y que estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo.

Al respecto, el Decreto 1077 de 2015, define Conexión (artículo 2.3.1.1.1 numeral 19) como la ejecución de la acometida e instalación del medidor de acueducto o ejecución de la acometida de alcantarillado.

De acuerdo con lo expuesto, respecto de la Ley 142 de 1994 se puede concluir que los usuarios y/o suscriptores tienen derecho a la medición de sus consumos mediante instrumentos tecnológicos apropiados y que, además, los prestadores de los servicios públicos pueden disponer que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen estos instrumentos necesarios para medir sus consumos, en tanto la medición de los consumos corresponde igualmente a un derecho de las empresas prestadoras de los servicios públicos.

De la misma forma, en cuanto a los servicios de “saneamiento básico”⁶⁶, para el caso, el servicio público domiciliario de alcantarillado, del cual no exista medición individual por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, el cobro de los mismos se hará de acuerdo con los parámetros que defina esta Comisión de Regulación.

Por su parte, el artículo 2.3.1.3.2.3.12. del Decreto 1077 de 2015⁷, en relación con la obligatoriedad de los medidores de acueducto, dispone que, de ser técnicamente posible, cada acometida contará con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición, pero a su vez, la misma disposición señala que es opcional por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios exigir la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales a los usuarios que se abastecen de agua proveniente de fuentes alternas y que utilizan el servicio público domiciliario de alcantarillado para verter sus aguas residuales; en tal sentido dispone: “La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales, para aquellos usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas pero que utilizan el servicio de alcantarillado” (Subrayado fuera de texto original).

A su turno, el artículo 2.3.1.3.2.1.3. ibídem, sobre la solicitud de servicios y vinculación como usuario, señala que:

“(…) Los servicios de acueducto y alcantarillado deben ser solicitados de manera conjunta, salvo en los casos en que el usuario o suscriptor disponga de fuentes alternas de aprovechamiento de aguas, sean éstas superficiales o subterráneas y el caso de los usuarios o suscriptores que no puedan ser conectados a la red de alcantarillado.

Parágrafo. En relación con el inciso tercero del presente artículo, los casos especiales deben ser informados de manera detallada por el usuario o suscriptor, a la entidad prestadora de los servicios públicos, como parte de la información que debe contener la solicitud de los mismos y acompañar copia del correspondiente permiso de concesión de aguas subterráneas y/o superficiales expedido por la autoridad ambiental competente”. (Subrayado fuera de texto original).

Ahora bien, adicional a lo anterior, es pertinente señalar que el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.3.1.3.2.3.14. en lo relacionado con los medidores para grandes consumidores no residenciales, señala que estos suscriptores deberán instalar equipos de medición de acuerdo con los lineamientos que expedida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Frente a lo expuesto, la reglamentación sobre el uso de medidores dispone que para el caso del servicio público domiciliario de acueducto y en cumplimiento de los programas de micromedición, de ser técnicamente posible, cada acometida deberá contar con el medidor de acueducto y, para el servicio público domiciliario de alcantarillado, señaló la posibilidad para que las empresas puedan exigir la instalación de medidores o mecanismo de aforo de aguas residuales, **para usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas** y que utilicen el servicio público domiciliario de alcantarillado.

⁶⁶ El artículo 146 en el inciso sexto dispone que en cuanto a los servicios de “saneamiento básico” y aquellos que, por razones técnicas, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión definirá los parámetros para estimar el consumo. A su vez, el artículo 14, numeral 14.19 define “saneamiento básico” como las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

• Aspectos ambientales y la medición

Ahora bien, como otro de los instrumentos de la intervención estatal lo constituye la protección de los recursos naturales⁸, en desarrollo del deber del Estado de brindar atención prioritaria a las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico⁹, el artículo 11¹⁰ de la Ley 142 de 1994 dispuso que para cumplir con la función social de la propiedad pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen como obligación cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad¹¹.

En este sentido, los prestadores pagarán las tasas a que haya lugar por el uso del agua y por el vertimiento de efluentes líquidos que fije la autoridad competente, tasas que se encuentran establecidas en la Ley 99 de 1993, como tasas retributivas y compensatorias (art. 42) y las tasas por utilización del agua (art. 43).

Así, el Decreto 1077 de 2015 señala que el usuario o suscriptor que disponga de fuentes alternas debe acompañar la solicitud del servicio con la copia del permiso de concesión de aguas subterráneas y/o superficiales, a efectos de que el prestador del servicio público domiciliario conozca el volumen del agua efectivamente captada. En todo caso, el prestador determinará en su autonomía, si procede a realizar la medición del consumo de los usuarios o suscriptores que se abastecen de las fuentes alternas y que utilizarán las redes de alcantarillado (Artículo 2.3.1.3.2.1.3).

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.2.3.2.8.5. del Decreto 1076 de 2015 en cuanto a las obras de captación, señala que “En todo caso las obras de captación de aguas deberán estar provistas de los elementos de control necesarios que permitan conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada por la bocanoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 121 del Decreto - Ley 2811 de 1974” (subrayado fuera de texto original). Por lo cual, el usuario del recurso hídrico que cuente con concesión de aguas debe contar con equipos de medición del caudal utilizado, que será la base para el cobro de la tasa por utilización de agua por parte de la autoridad ambiental competente.

1.2. ANTECEDENTES REGULATORIOS

El presente proyecto regulatorio surge como respuesta ante la posibilidad de la contracción de la demanda de alcantarillado, por efecto de la implementación de la opción de medición de vertimientos de que trata la Resolución 800 de 2017, en el sentido, que el volumen de aguas vertidas al sistema de alcantarillado por parte de los suscriptores industriales, comerciales, principalmente, reduzca, y con ello, disminuya el denominador de las fórmulas tarifarias para los componentes del costo variable: Costo Medio de Operación-CMO, Costo Medio de Inversión-CMI y Costo Medio de Tasas Ambientales-CMT.

Asimismo, podría afectarse el balance de subsidios y contribuciones en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso-FSRI municipales y distritales, debido al menor recaudo de aportes solidarios en el servicio de alcantarillado, los cuales se liquidan con base en el consumo facturado de aguas residuales.

Ante esta situación, se planteó la necesidad de revisar las disposiciones normativas y regulatorias vigentes frente a la medición de consumo para usuarios del servicio público de alcantarillado, que cuenten con fuentes alternas de abastecimiento de agua potable, para determinar si se requieren y deben desarrollar medidas regulatorias adicionales.

⁸ Numeral 3.6 del artículo 3 de la Ley 142 de 1994.

⁹ Numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley 142 de 1994.

¹⁰ Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos.

¹¹ Numeral 11.5 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994.

Conforme a lo antes mencionado, a continuación, se relacionan las disposiciones regulatorias relacionadas con la definición de: i) grandes consumidores, ii) demanda del servicio de alcantarillado, iii) consumo de agua facturada para el servicio público domiciliario de alcantarillado, asimismo, se analiza y iv) la opción de medición de vertimientos.

La Resolución CRA 151 de 2001, estableció las definiciones de “*Gran Consumidor no residencial del servicio de alcantarillado*” y “*Demanda del servicio de alcantarillado*”, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Definiciones Resolución CRA 151 de 2001.

Concepto	Definición
Gran consumidor no residencial del servicio de acueducto	Es gran consumidor no residencial del servicio de acueducto todo aquel usuario o suscriptor que durante seis (6) meses continuos supere en consumo los mil (1.000) metros cúbicos mensuales
Gran consumidor no residencial del servicio de alcantarillado	Será gran consumidor del servicio de alcantarillado el suscriptor que se considere como tal en el servicio de acueducto. También se considerará gran consumidor <u>el usuario con fuentes propias de agua tales como pozos para extracción de aguas subterráneas o abastecimiento propio de aguas superficiales o proveídas por un tercero, cuando por aforo del suministro de estas fuentes se obtengan valores que permitirían considerarlo gran consumidor de acueducto. Sin embargo, si el usuario lo considera pertinente podrá solicitar el aforo de sus vertimientos y con base en ese resultado se determinará el nivel real de éstos y su inclusión o no, como gran consumidor del servicio de alcantarillado. En consecuencia será gran consumidor del servicio de alcantarillado todo usuario que vierta a la red ochocientos (800) o más metros cúbicos mensuales.</u>
Demanda del servicio de alcantarillado	Es equivalente a la demanda del servicio de acueducto, <u>más el estimativo de la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado.</u>

Fuente: Tomado de la Resolución CRA 151 de 2001.

Como puede concluirse del cuadro anterior, la demanda de alcantarillado está en función de la demanda de acueducto más el estimativo de fuentes alternas, y se considerará gran consumidor de alcantarillado, bien sea, i) quien tenga la condición de gran consumidor de acueducto; o ii) aquel cuyo aforo¹² de fuentes alternas de abastecimiento de agua para consumo, cuyo nivel de consumo durante seis (6) meses continuos supere en consumo los mil (1.000) metros cúbicos mensuales; o iii) todo usuario que vierta a la red ochocientos (800) o más metros cúbicos mensuales al alcantarillado, en el caso que exista aforo del vertimiento.

En relación con la estimación de la demanda para el servicio público de alcantarillado, para efectos de la estimación de los costos económicos de referencia, los marcos tarifarios vigentes, contenidos en las Resoluciones CRA 688 de 2014¹³ y 825 de 2017¹⁴, han mantenido el criterio para su cálculo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2.1.1 de la Resolución CRA 151 de 2001,

según el cual se define la demanda del servicio de alcantarillado como la “(...) *equivalente a la demanda del servicio de acueducto, más el estimativo de la disposición de aguas*”

¹² La Resolución CRA 151 de 2001 define el aforo de agua como “*El procedimiento por medio del cual se mide o estima la cantidad de agua que normalmente utiliza un usuario*”.

¹³ Modificada, adicionada y aclarada por la Resolución CRA 735 de 2015.

¹⁴ Modificada y adicionada por la Resolución CRA 844 de 2018.

residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado (...)”.

Respecto del consumo facturado de alcantarillado, el parágrafo 2 del artículo 15 de la Resolución CRA 688 de 2014 y los artículos 28 y 29 de la Resolución CRA 825 de 2017, establecen que el consumo de agua facturada para el servicio público domiciliario de alcantarillado corresponderá al consumo facturado del servicio público domiciliario de acueducto más el estimativo de la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado.

Sobre este particular, debe considerarse que los costos de implementar la medición de las aguas vertidas pueden ser mayores a los beneficios, teniendo en cuenta que la mayoría de los suscriptores, normalmente, vierten en las redes del alcantarillado aproximadamente la misma cantidad de agua con que se abastecen.

En razón a lo expuesto anteriormente, se puede identificar que una disminución en el volumen de aguas residuales descargadas, por la solicitud y aprobación de la opción de medición de vertimientos por parte usuarios y suscriptores comerciales e industriales, podría ocasionar que la demanda y consumo de agua facturada para el servicio público domiciliario de alcantarillado disminuya. Ante esta situación, el artículo 13 de la Resolución CRA 800 de 2017 prevé que *“No será necesario solicitar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) la modificación de costos económicos de referencia, cuando se presenten variaciones en la proyección de la demanda del servicio público domiciliario de alcantarillado por la aplicación de la opción de medición de vertimientos”*.

2. CONCLUSIONES

- La medición de los consumos mediante instrumentos tecnológicos apropiados es un derecho tanto de los usuarios como de las empresas prestadoras de los servicios públicos.
- Los prestadores de los servicios públicos pueden disponer que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos.
- Para el servicio público domiciliario de alcantarillado, esta Comisión ha dispuesto que la demanda del servicio es equivalente a la demanda del servicio de acueducto más el estimativo de la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado.
- Ante la posibilidad de hacer exigible la medición a dichos usuarios y/o suscriptores, se considera que los instrumentos regulatorios existentes resultan adecuados, para que las personas prestadoras opten por esta medida.
- Eventualmente podrían resultar afectados, razón por la cual,
- Se recomienda al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT evaluar la pertinencia de modificar el Decreto 1077 de 2015, estableciendo la obligatoriedad de la medición del consumo de este tipo de usuarios. Esto con el fin de proteger los derechos de los usuarios que se abastecen de fuentes alternas de agua en caso de no realizarse la medición de las aguas residuales por parte de los prestadores del servicio público domiciliario de alcantarillado.