

La estratificación y la subsidiaridad: criterios constitucionales hermenéuticos para un
proyecto de acuerdo municipal sobre agua potable y saneamiento básico

Hover Anyelo Lemus Medina

Leggal Abogados

Nota del autor

Hover Anyelo Lemus Medina, MSc., en Derecho Administrativo, Libre de Colombia,
Ibagué (Tolima, Colombia).

La correspondencia sobre esta revisión de literatura, debe dirigirse a Hover Anyelo
Lemus Medina, MSc en Derecho Administrativo, Universidad Libre de Colombia, Calle
93 No. 7Sur – 59 Parque 93 II, Ibagué, Colombia

Contacto: directorgeneral@leggalabogados.com

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Resumen

Para el servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico (SPD), los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso (FSRI) son la institución político administrativa encargada de velar por la prevalencia de los principios constitucionales de igualdad y dignidad humana, que se matiza en dos campos para el logro de los principios constitucionales de igualdad y dignidad humana: 1) la estratificación; y 2) la subsidiaridad. Tras una revisión hermenéutica de los actos administrativos que lo crean y lo reglamentan para Ibagué, en 20 años de constituido el FSRI y 10 años de reglamentado, la definición, validación, ajuste y empleo de las metodologías afines a la determinación de insumos indispensables (entre estos la estratificación) para la tasación anualizada, como lo dicta la norma, dirigida a la corroboración o dirigida a la reasignación de los factores de aportes solidarios, los factores de subsidios y otros factores, adolecen de eficacia operativa. Se concluye que específicamente en su operatividad, sistematización y transparencia jurídica y administrativa, está lejos del cumplimiento normativo y social, la Superintendencia de los servicios públicos domiciliarios (SSPD), ante incumplimiento del artículo 2.3.5.1.2.1.6 del Decreto presidencial 1077 de 2015, en el cual está el manejo y transferencia por el FSRI Ibagué, mediante Resolución 20154010038245 de septiembre 28 de 2015, descertificó al municipio de Ibagué, a su paso que dejó inoperante a su FSRI. Un proyecto de acuerdo que subsane e implemente eficazmente la estratificación y la subsidiaridad, se hace necesario como ejercicio de derecho administrativo local.

Palabras clave: saneamiento básico, subsidiaridad, estratificación, servicios públicos domiciliarios.

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Abstracts

The Solidarity and Income Redistribution Funds (FSRI) are the political administrative institution responsible for ensuring the prevalence of constitutional principles of equality and human dignity for the public drinking water and sanitation public service (SPD). In two fields for the achievement of the constitutional principles of equality and human dignity: 1) stratification; and 2) subsidiarity. After a hermeneutical revision of the administrative acts that create and regulate it for Ibagué, in 20 years of the FSRI and 10 years of regulation, the definition, validation, adjustment and use of methodologies related to the determination of indispensable inputs (p.e: stratification) for the annualized valuation, as dictated by the norm, directed to corroboration or directed to the reallocation of the factors of solidarity contributions, the factors of subsidies and other factors, suffer from operational efficiency. It is concluded that, specifically in its operation, systematization and legal and administrative transparency, it is far from the normative and social fulfillment, the Superintendence of the public utilities domiciles (SSPD), due to non-compliance with article 2.3.5.1.2.1.6 of Presidential Decree 1077 of 2015, in which is the management and transfer by the FSRI Ibagué, through Resolution 20154010038245 of September 28, 2015, decertified the municipality of Ibagué, in his step that left his FSRI inoperative. A draft agreement that effectively replaces and implements stratification and subsidiarity is necessary as an exercise of local administrative law.

Keywords: Basic sanitation, subsidiarity, stratification, public utilities.

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

La estratificación y la subsidiaridad: criterios constitucionales hermenéuticos para un proyecto de acuerdo municipal sobre agua potable y saneamiento básico

Introducción

El Concejo Municipal no ha considerado, a pesar del mandato constitucional, tras 20 años de constituido el FSRI y 10 años de reglamentado, la definición, validación, ajuste y empleo de las metodologías afines a la determinación de insumos indispensables (entre estos la estratificación) para la tasación anualizada, como lo dicta la norma, dirigida a la corroboración o dirigida a la reasignación de los factores de aportes solidarios, los factores de subsidios y otros factores que determinen recursos en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico para el FSRI Ibagué, la administración de estos por el ente territorial, igualmente adolece de eficacia operativa.

El concejo municipal debe considerar que si no se ajusta una(s) metodología(s) en la búsqueda del equilibrio tarifario, de la estratificación, de la cobertura real y de la estrategia de auto focalización para concretar los beneficiarios de subsidios al corto plazo, en el contexto de *aporte solidario* y *asignación de subsidios*, de un lado y para *Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI Ibagué*, del otro, al quedar en firme la descertificación ordenada por la Resolución 20154010038245 de septiembre 28 de 2015 de la SSPD, no se equivale la pertinencia jurídica alcanzada por el ente territorial, con la

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

ineficacia operativa administrativa de su FSRI Ibagué, especialmente en los tres últimos años, que le exige el Decreto 1077 de 2015.

la reglamentación del FSRI Ibagué a 2006, adoleció de precisar y especificar puntualmente las metodologías: 1) para cobertura real (Decreto 849 de 2002); 2) para relación entre el monto total de subsidios y el monto total contribuciones y otros aportes al subsidio (Decreto 1013 de 2005); y 3) para el equilibrio entre factores, no obstante la metodología de estratificación ajustada (DANE, estratificación tipo 1, unidad de observación por lado de manzana, factores vivienda, entorno urbano y contexto urbanístico) que el municipio implementaría para la asignación de los subsidios.

Por ello se hace necesario plantear una propuesta de Proyecto de Acuerdo, que permita al concejo municipal corregir los yerros e ineficacias del FSRI Ibagué creado en 1995, reglamentado en 2006 y declarado ineficaz e inoperante en 2015

Contenido temático

El FSRI fue establecido en el municipio de Ibagué un año y medio después de dictada la obligación que los municipios crearan los FSRI (Ley 142 del 11 de julio 1994), en cumplimiento de la finalidad social del Estado y el principio constitucional de la ‘solidaridad tarifaria’ en los servicios públicos domiciliarios (arts. 1º y 365 constitucionales).

Bajo el artículo 89.3 de la ley precitada – y doctrinalmente con la Sentencia CE 2004-00833-01 del 12 de octubre de 2006 del Consejo de Estado –, el Consejo Municipal de

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Ibagué cumple con la creación del FSRI para los SPD de Agua Potable y Saneamiento Básico, en el cual se manejarán los recursos de aportes y subsidios.

Esta lectura crítica discute la hipótesis si el FSRI del municipio de Ibagué, creado hace dos décadas, en efecto ha cumplido la ‘solidaridad tarifaria’, que se manifiesta en una política legislativa de concesión material de subsidios a los usuarios de menores ingresos, que parte del supuesto del efectivo apoyo estatal, vía presupuesto (“subsidio tarifario directo”), “de modo que su buen suceso no pende exclusivamente de la aplicación de un esquema de estratificación socioeconómica expresado en una mayor facturación para los estratos altos” (Consejo de Estado Sentencia CE 2004 00833 (1) Sección Tercera, 2006), sino que si se ha configurado un modelo más completo que busca otras fuentes complementarias para su financiación, mediante la creación y efectiva aplicación del FSRI de Ibagué, por lo que la constitución de este, comporta su efectiva operación, tal y como se desprende de las normas legales y reglamentarias, que regulan la materia, según lo ha estipulado el Consejo de Estado en 2006.

El FSRI Ibagué, se reglamentó mediante el Decreto municipal 0512 de julio 13 de 2006, un mes después de ordenarlo el Acuerdo 012 de 2006, modificadorio del Acuerdo de creación 0143 de 1994.

La reglamentación ordena la creación de una cuenta contable dentro del presupuesto municipal (art. 2º), su adscripción a la Secretaría de Hacienda municipal (art. 2º), la perentoria anualidad a los operadores SPD cada 31 de agosto, para la entrega de estimativos a subsidiar en la vigencia siguiente (art. 5º), las fuentes de los recursos para subsidiar y los factores de aportes solidarios (art. 4º), la autorización para presupuestar al

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

FSRI Ibagué, para los factores de subsidio, para su asignación, su forma y medio de otorgarlos al Concejo municipal (parágrafo 1º art. 4º), transferencia de recursos distintos a los del FSRI Ibagué, previo acuerdo del Concejo y contrato con el operador (art. 6º) y obligatoriedad a los operadores para contabilizar separadamente los aportes solidarios otros recibidos y recaudados para subsidiar (art. 8º).

Se desprende someramente, que la reglamentación del FSRI Ibagué a 2006, adoleció de precisar y especificar puntualmente las metodologías: 1) para cobertura real (Decreto 849 de 2002); 2) para relación entre el monto total de subsidios y el monto total contribuciones y otros aportes al subsidio (Decreto 1013 de 2005); y 3) para el equilibrio entre factores, no obstante la metodología de estratificación ajustada (DANE, estratificación tipo 1, unidad de observación por lado de manzana, factores vivienda, entorno urbano y contexto urbanístico) que el municipio implementaría para la asignación de los subsidios.

Hermenéutica a la Subsidiaridad

En las dos décadas de creación del FSRI Ibagué, ha acusado cuatro modificaciones en la determinación del aporte solidario – definido por el art. 1º Decreto 565 de 1996 (Presidencia de la Republica de Colombia Decreto 565 Reglamentario de los FSRI Agua, Alcantarillado y Aseo de la Ley 142 de 1994, 1996) – y del subsidio – definido por el inciso 2º del artículo 14 inciso de la Ley 142 de 1994 (Congreso de la Republica de Colombia Ley 142 Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, 1994) –, en un lapso recientemente tardío de los últimos 10 años.

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Entre el Acuerdo de creación (143 de 1995) y el primer Acuerdo modificadorio de factores de aportes y subsidios (012 de 2006), se erigieron, entre otras, dos normativas que implicaban directamente para el municipio y su FSRI, la efectiva aplicación del principio de tarifas solidarias:

1. El Decreto 849 de abril de 2002, que emplaza tanto al municipio como a sus operadores de SPD – previo a la obtención de la certificación por la SSPD que permite el cambio del SGP para transferir recursos al subsidio de los SPD, (art.1º) – la búsqueda del equilibrio entre contribuciones y subsidios (inciso b art. 4º y art. 6º), mediante la aplicación de dos metodologías: la de cobertura real (art. 5º) y la de relación entre monto total de subsidios y monto total de contribuciones y otros aportes al subsidio (art. 6º).
2. El Decreto 1013 de abril de 2005 que precisa la metodología para que el municipio y, por su intermedio sus operadores, anualmente (antes del 15 de julio) (art. 2º), determinen el equilibrio entre los factores de subsidios y contribuciones (aportes solidarios) en los SPD Agua potable y Saneamiento básico; reitera esta norma que son los concejos quienes son los únicos que deciden los factores de subsidio y los factores de aporte solidario para cada servicio prestado, y el que ordena que sean iguales a todos los operadores en un mismo servicio (parágrafo 1º art. 2º), a su vez ordenaba el previo aforo para el servicio de aseo, como premisa para la redistribución de recursos de subsidio o asignación de aportes solidarios (parágrafo 3º art. 2º, adicionado por el Decreto 4784 de diciembre de 2005).

Observado lo anterior, es claro que el municipio y su FSRI, no fueron eficazmente operativos durante sus primeros 10 años, al no determinarse durante ese periodo ni el

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

equilibrio legal ni las metodologías a aplicar, para la transferencia solidaria de los recursos de los SPD.

Esta lectura crítica trata de verificar, si el factor de aporte solidario no superior al 20% al valor de la tarifa total del servicio de los estratos 5 y 6 y a los de uso comercial e industrial (inciso 1° art. 89 de la Ley 142 de 1994) y concomitantemente a ello, si el factor de subsidio hasta del 50%, 40% y el 15%, respectivamente para el estrato 1, 2 y 3 (inciso 6° art. 99 de la ley precitada), se aplicó durante el lapso de no eficacia del FSRI Ibagué, en principio incumplida para el primer plazo de la transición, febrero 28 de 2001, y reiteradamente incumplida (como se ve en el interregno entre el Acuerdo 143/95 y el 012/06), para el segundo plazo, diciembre 31 de 2005, según lo ordenaba el art. 2° de la Ley 632 de 2000.

Aunado a esto, se precisa si a costa de la no eficacia y el no cumplimiento de la transición, se sumó la no aplicación de cubrir la insuficiencia de recursos para subsidios del FSRI, en esa época, con otras fuentes del SGP (art. 7° de la Ley 632 de 2000, modificatorio del inciso 8° art. 89 de la Ley 142 de 1994), lo que resulta evidente dado el acogimiento fallido de lo dispuesto por los decretos citados antes, entre el acuerdo de creación y el primer acuerdo modificatorio de factores del FSRI Ibagué.

Ahora bien, entre el segundo acuerdo modificatorio de los factores de aporte solidario y de subsidios (Acuerdo 019 de 2008) y el acuerdo modificatorio que ya incluía discriminar factorialmente el SPD Aseo (Acuerdo 025 de 2011), rompiendo la regla de los anteriores, se concitaron la ejecución y simultanea derogación de las normativas que reglamentaban los factores de aportes solidarios y factores de subsidios y transaban un método para su

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

distribución en el SPD Agua potable y Saneamiento básico (Decreto 057 de enero de 2006 y Decreto 4715 de diciembre de 2010).

Como se anotó en la creación del FSRI, la subsidiaridad en el interregno de los Acuerdos 019 y 025, es decir entre agosto de 2008 a diciembre de 2011, la lectura crítica demuestra que el concejo municipal y en consecuencia el mismo FSRI Ibagué, trasgredieron para la época, la norma entonces en ejecución (Decreto 057 de 2006), para el factor subsidio según el Acuerdo 019 de 2008, al superar el límite reglamentado por el inciso 6° del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, de la proporción del 1,25 entre el estrato 1 al 2, por un 1,96, y simultáneamente el límite de la proporción de 2,67 del estrato 2 al 3, por un 3,3 en el acuerdo en comento.

Ya para el Acuerdo 025 de diciembre 28 de 2011, a expensas que la norma en vigencia, el artículo 125 de la Ley 1450 de junio 11 de 2011 y la parte motiva del Decreto 4924 de diciembre 28 de 2011, corroboraban lo dictado por la norma sustantiva del inciso 6° del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, respecto a los límites máximos no superables (proporción de del 1,25 entre el estrato 1 al 2, y proporción del 2,67 del estrato 2 al 3) por el factor de subsidio a autorizar por el Concejo Municipal, el acuerdo precitado en análisis, dispuso 1,96 la proporción del estrato 1 al 2, y del 3,3 la proporción del 2 al 3, lo que rige actualmente.

A diferencia de la regla de los acuerdos tarifarios anteriores, el acuerdo 025 en mención, el Concejo municipal y en consecuencia el FSRI Ibagué discriminó el factor de subsidio para el SPD Aseo, acotando su proporción en 1,26 del estrato 1 al 2.

Finalmente en la hermenéutica de la subsidiaridad, está el Acuerdo 016 de 2012, el cual aprobó modificación al factor de subsidio para el SPD Aseo, a expensas del cumplimiento

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

el artículo 125 de la Ley 1450 de junio 11 de 2011 y la parte motiva del Decreto 4924 de diciembre 28 de 2011, pero citando en su parte motiva al ya para entonces derogado Decreto 4715 de 2010, de allí que superficialmente, se observa un sesgo de improvisación en la motivación que se hace de los acuerdos tarifarios y asignación de factores por el Concejo Municipal, a esos momentos de la historia administrativa del FSRI Ibagué.

Así, la distribución de la proporción del factor de subsidio en el acuerdo precitado, corresponde actualmente al 1,75 del estrato 1 al 2, y proporción del 2,67 del estrato 2 al 3.

Hermenéutica a la Estratificación

En las dos décadas de creación del FSRI Ibagué, acorde a lo dispuesto por el art. 3° del Decreto municipal 0512 de julio 13 de 2006 que le reglamenta – valga decirlo, copia fidedigna, entre otros, del artículo 2° del Decreto presidencial 565 de 1996 que reglamentó, una década antes, los FSRI nacionalmente – donde se dispuso como beneficiarios del subsidio a transferir por el FSRI Ibagué, a los usuarios de los estratos 1 y 2, respecto al estrato 3 a lo que defina la CRA, considerando el decreto reglamentario en ciernes, que los estratos “serán los resultantes de la aplicación de la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación” (Congreso de la Republica de Colombia Decreto 512 Reglamentación del FSRI Ibagué, 2006).

Como se ha colegido en el anterior análisis, la eficacia operativa del FSRI Ibagué, ha adolecido, casi que sustraído, a la definición o ajuste de metodologías precisas, validadas, oportunas y confiables que permitan cumplir la porcentualidad, proporcionalidad, distribución, asignación, forma y medio de los factores de aportes solidarios y de factores

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

de subsidios, como se dispuso localmente en el Acuerdo 012 de 2006, luego en el Decreto 512 de 2006, y sustantivamente en la Ley 142 de 1994.

Dentro del análisis a la estratificación para asignar subsidios, vale recordar lo dispuesto por la SSPD en su Concepto Jurídico Unificado N°25, para los recursos por aportes solidarios en los SPD Agua Potable y Saneamiento Básico:

- Este tipo de contribuciones no ingresan a las arcas del tesoro, ya que su destino es la conformación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos en el ámbito territorial, los cuales, a su vez, son cuentas especiales dentro de la contabilidad de los municipios.

- Contrario a lo que ocurre con las contribuciones propias del sector eléctrico y de gas natural, cuyos elementos se encuentran establecidos en normas de naturaleza legal, no ocurre lo mismo con las del sector de acueducto, alcantarillado y aseo, respecto de las cuales, según el esquema vigente, las entidades territoriales, a través de sus corporaciones de representación popular, son llamadas a establecer el porcentaje necesario para asegurar que el monto de las contribuciones sea suficiente para cubrir los subsidios que se apliquen al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 632 de 2000.

- En este orden de ideas, las entidades territoriales no solamente son receptoras de los recursos que se arbitran por ese concepto, sino que participan decisivamente en establecer uno de los elementos esenciales del mismo, es decir, el porcentaje respectivo.

Lo anterior denota que las contribuciones del sector de agua potable y saneamiento básico, si bien son impuestos, no corresponden al orden nacional sino al territorial. En este orden de ideas, su naturaleza fiscal hace imperativo por mandato constitucional que

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

sus elementos sean definidos por el organismo de representación popular (SSPD -

Concepto Unificado No. 25, 2013, pág. 11).

Pero si el Concejo Municipal no ha considerado, a pesar del mandato constitucional tras 20 años de constituido el FSRI y 10 años de reglamentado, la definición, validación, ajuste y empleo de las metodologías afines a la determinación de insumos indispensables (entre estos la estratificación) para la tasación anualizada, como lo dicta la norma, dirigida a la corroboración o dirigida a la reasignación de los factores de aportes solidarios, los factores de subsidios y otros factores que determinen recursos en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico para el FSRI Ibagué, la administración de estos por el ente territorial, igualmente adolece de eficacia operativa.

Finalmente, como es un hecho inescrutable, frente a la estratificación para asignación de subsidios en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, el FSRI Ibagué no ha determinado puntual y teleológicamente en los articulados de los cinco (5) acuerdos aprobados, menos en su exposición de motivos o considerandos, en la materia desde 1995 hasta 2012, el rigor metodológico contextualizado para la determinación proporcional del factor de los aportes solidarios y del factor de los subsidios, basado en una metodología de estratificación de reconocida valía científica y normativa. Anotado lo anterior, resulta oportuno analizar que recientemente cobró validez, lo acotado en el párrafo inmediatamente anterior, en tratándose de la estratificación empleada por el ente territorial para el FSRI Ibagué, la mención hecha por el este en cuanto a estar desarrollando la *metodología de estratificación Tipo 1* del DANE, a partir del Decreto municipal 1379 del 29 de diciembre de 1994 y ajustada, entre otros, en el Decreto municipal 1110 de 19 diciembre de 2011, en respuesta a una solicitud enviada por la SSPD para el cumplimiento

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

por el municipio de Ibagué, del artículo 2.3.5.1.2.1.6 del Decreto presidencial 1077 de 2015, sobre los requerimientos necesarios en el proceso para la obtención de la certificación para la administración de recursos del Sistema General de Participaciones Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB), entre los cuales están los de manejo y transferencia por el FSRI Ibagué. En su respuesta, la SSPD mediante Resolución 20154010038245 de septiembre 28 de 2015, descertificó al ente territorial Municipio de Ibagué, a su paso que dejó inoperante al FSRI Ibagué, pues el ente territorial no cumplió con la fecha límite de abril 30 de 2015, según el artículo 2.3.5.1.2.1.9 del decreto en comento, para acreditar el cumplimiento de los requerimientos del inicialmente citado del decreto nacional en ciernes, entre ellos cita el no cumplimiento de la estratificación por ende el no funcionamiento del FSRI Ibagué según el numeral 2 de los Considerandos de la Resolución 20154010038245 de 2015 de la SSPD (SSPD Resolución 20154010038245 SSPD Por la cual se Descertifica en SGP-APSB al Municipio de Ibagué, 2015, pág. 2).

Epilogo

La lectura crítica concluye, en análisis al FSRI Ibagué, que la reglamentación del mismo a 2006, adoleció de precisar y especificar puntualmente las metodologías: 1) para cobertura real (Decreto 849 de 2002); 2) para relación entre el monto total de subsidios y el monto total contribuciones y otros aportes al subsidio (Decreto 1013 de 2005); y 3) para el equilibrio entre factores, no obstante la metodología de estratificación ajustada (DANE, estratificación tipo 1, unidad de observación por lado de manzana, factores vivienda, entorno urbano y contexto urbanístico) que el municipio implementaría para la asignación de los subsidios.

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Para la hermenéutica a la subsidiaridad, concluye que el municipio y su FSRI, no fueron eficazmente operativos durante sus primeros 10 años, al no determinarse durante ese periodo ni el equilibrio legal ni las metodologías a aplicar, para la transferencia solidaria de los recursos de los SPD.

Para la Estratificación para asignación de subsidios en el FSRI Ibagué, esta lectura crítica concluye frente a la estratificación para asignación de subsidios en el SPD Agua Potable y Saneamiento Básico, el FSRI Ibagué no ha determinado puntual y teleológicamente en los articulados de los cinco (5) acuerdos aprobados, menos en su exposición de motivos o considerandos, en la materia desde 1995 hasta 2012, el rigor metodológico contextualizado para la determinación proporcional del factor de los aportes solidarios y del factor de los subsidios, basado en una metodología de estratificación de reconocida valía científica y normativa. Por lo anterior, en el apéndice, se presenta una propuesta de Proyecto de Acuerdo Municipal, que asuma lo estudiado.

Referencias

- Congreso de la Republica de Colombia Decreto 512 Reglamentacion del FSRI Ibagué (Alcaldia Municipal de Ibagué 13 de julio de 2006).
- Congreso de la Republica de Colombia Ley 142 Régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones (Congreso de la Republica de Colombia 11 de julio de 1994).
- Consejo de Estado Sentencia CE 2004 00833 (1) Seccion Tercera (Consejo de Estado Sala de lo contencioso administrativo Seccion Tercera 12 de Octubre de 2006).
- Presidencia de la Republica de Colombia Decreto 565 Reglamentario de los FSRI Agua, Alcantarillado y Aseo de la Ley 142 de 1994 (Presidencia de la Republica de Colombia 19 de marzo de 1996).
- SSPD - Concepto Unificado No. 25 (SSPD - Superintendencia de Servicios Publicos Domiciliarios 2013). Obtenido de <http://basedoc.superservicios.gov.co/ark->

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS
CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO
MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

legal/SSPD/details;jsessionid=5538917E0B48DCC227CEF305FF16F027?docId=4
a9158a3-e0f0-4b70-8581-
e37e4b07c4b5&channel=%2FConceptos+Unificadores%2F2013&subEspacio=

SSPD Resolucion 20154010038245 SSPD Por la cual se Descertifica en SGP-APSB al
Municipio de Ibagué (SSPD - Superintendencia de Servicios Publicos
Domiciliarios 28 de septiembre de 2015).

Apéndice

Propuesta de Proyecto de Acuerdo Municipal sobre los SPD y el FSRI de Ibagué

ACUERDO N° ___ de 2016

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ACUERDOS 143 DE 1995 Y EL 012 DE 2006
EN LO PERTINENTE A LA(S) METODOLOGIA(S) PARA ASIGNACION DE SUBSIDIOS Y
TRANSFERENCIA DE RECURSOS POR EL FONDO DE SOLIDARIDAD Y
REDISTRIBUCION EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO DE IBAGUÉ"

EL CONCEJO MUNICIPAL DE IBAGUÉ

En uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial las que le confiere el
artículo 368 de la Constitución Nacional, Ley 136 de 1994 y en cumplimiento de la Ley
142 de 1994, Ley 632 de 2000, Decreto Nacional 1013 de 2005 y Decreto Nacional 057
de 2006,

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 368 de la Constitución Política, la
Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades
descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos,
para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los
servicios públicos domiciliarios, que cubran sus necesidades básicas;

Que de conformidad con lo estipulado en el artículo 89.2 de la ley 142 de 1994, es
obligación de los Concejos Municipales y Distritales y la Asambleas
Departamentales, crear los Fondos de Solidaridad y Redistribución de
Ingresos "para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate”;

Que el artículo 89.8 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 7 de la Ley 632 de 2000 establece que "En el evento de que los 'Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos' no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional";

Que el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, determina el subsidio de acuerdo a las siguientes reglas: (...) "99.8 Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio;

Que el Decreto 565 de 1996, reglamentó la Ley 142 de 1994 en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de ingresos para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, determinando su naturaleza, la necesidad de suscribir un contrato o convenio entre la entidad territorial y la entidad prestadora del servicio y la facultad a los alcaldes y gobernadores para definir los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios y las fuentes de recursos que pueden utilizarse para el financiamiento de los subsidios;

Que según el artículo 32 de la ley 136 de 1994, los Concejos municipales a iniciativa del alcalde son las autoridades competentes para otorgar los subsidios en servicios públicos, especificando sus formas y medios de asignación;

Que la ley 715 de 2001 en su artículo 78 estableció un porcentaje de los recursos del Sistema General de Participaciones con destino a subsidios en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo;

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

Que la ley 812 de 2003 en su artículo 116 definió la posibilidad de que las tarifas de los estratos 1 y 2 de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se incrementen con la inflación de precios al consumidor, sujeto a la disponibilidad de recursos de las entidades territoriales;

Que el Honorable Concejo de Ibagué expidió el Acuerdo No 006 de 2015 por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 “Ibagué con todo el Corazón”, en el cual en su capítulo BUEN GOBIERNO PARA LA PROSPERIDAD DE IBAGUE Programa 3 FORTALECIMIENTO D ELOS PROCESOS DE PLANIFICACION EN EL MUNICIPIO contiene la meta de Actualizar la Estratificación Socioeconómica con valor de línea base de 1 valor esperado a 2019 de 1.;

Que el Honorable Concejo de Ibagué expidió el Acuerdo No. 012 del 1 de junio de 2006, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo No. 143 de 1995 que crea el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Se establecen los Factores de Subsidio conforme a la ley 812 de 2003 y de Aportes Solidarios según el Decreto 057 de 2006 y se dictan otras disposiciones;

Que el Acuerdo No. 012 del 1o de junio de 2006, en su artículo 13 facultó al Alcalde para que en un término no superior a dos (2) meses reglamente el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos;

Que el acuerdo No. 012 del 1 de junio de 2006, en su artículo 15 dispone que la vigencia rige a partir de su publicación; y esta se hizo en la gaceta Oficial del municipio de Ibagué el día 10 de junio de 2006;

Que los municipios y distritos deberán establecer los mecanismos que garanticen la transferencia al fondo de solidaridad y redistribución de ingresos de los recursos para los subsidios de los usuarios de menores ingresos de estratos 1, 2 y 3 de conformidad con la Ley 142 de 1994, la Ley 715 de 2001, la Ley 1176 de 2007 y la Ley 1537 de 2012

ACUERDA

ARTÍCULO 1. METODOLOGÍAS: Acorde a lo dispuesto por el decreto 1077 de 2015 se implementaran las siguientes metodologías para los fines pertinentes en asignación de subsidios y

LA ESTRATIFICACIÓN Y LA SUBSIDIARIDAD: CRITERIOS CONSTITUCIONALES HERMENÉUTICOS PARA UN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL SOBRE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

transferencias de recursos para el municipio de Ibagué en los servicios de Agua, Alcantarillado y Aseo:

PARAGRAFO 1: *METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DEL EQUILIBRIO ENTRE LOS SUBSIDIOS Y LAS CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO*, la dispuesta en el Capítulo 2 del decreto citado, artículo 2.3.4.2.1.

PARAGRAFO 2: *METODOLOGÍA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE APORTES SOLIDARIOS EN MUNICIPIOS Y DISTRITOS QUE CUENTEN CON PERSONAS PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO QUE ATIENDAN A MÁS DE UN MUNICIPIO O DISTRITO*, la dispuesta en el Capítulo 3 del decreto citado, artículos del 2.3.4.3.1 al 2.3.4.3.5.

PARAGRAFO 3: *METODOLOGIA DE AUTOFOCALIZACION PARA ESTRATIFICACION 1, 2 Y 3*, la dispuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en la recopilación de regulación por considerarlo de interés público, y dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 962 de 2005, presentada a través de su sitio web oficial, versión editada de la Resolución CRA 688 de 2014, incluidas las modificaciones, adiciones y aclaraciones previstas de la Resolución CRA 735 de 2015.

ARTICULO 2. CONTEXTO: El Alcalde junto a los Comités Municipales de Estratificación de los SPD contextualizaran la asignación de subsidios y los montos para transferencias a los mismos venidos del SGP, en el contexto del decreto 1077 de 2015.

ARTICULO 3. DEROGATORIA: el presente ACUERDO deroga toda(s) la(s) anterior(es) metodología(s) para implementación de otorgamiento de subsidios y montos de transferencias venidos del SGP desde el FSRI Ibagué.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE Y CÚMPLASE