

**Documento de trabajo proyecto general**

***“Por la cual se establecen las condiciones para verificar la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo y se definen los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse los contratos de prestación del servicio público de aseo.”***

**Autores**  
**Andrés Lizarazo López**  
**Mercedes Salazar**  
**Jaime Lucio de la Torre**  
**Andrés Benavides**  
**Maritza Ibarra**

**Diciembre de 2017**

**Tabla de contenido**

INTRODUCCIÓN.....	3
1. JUSTIFICACIÓN.....	3
2. MARCO LEGAL.....	4
3. ANÁLISIS.....	8
3.1 Cambios en las condiciones del mercado del servicio público de aseo .....	8
3.1.1 Ampliación de la cobertura .....	8
3.1.2 Ampliación en el número de personas prestadoras .....	9
3.2 Cambios en la normatividad vigente .....	11
3.3 Solicitudes de verificación de motivos.....	14
3.3.1 Servicio público de acueducto y alcantarillado – Único antecedente en este sector.....	14
3.3.1.1 Resolución CRA 100 de 1999 .....	14
3.3.2 Servicio público de aseo.....	15
3.3.2.1 Resolución CRA 35 de 1996, Soacha- Cundinamarca .....	15
3.3.2.2 Resolución CRA 22 de 1997, Florencia - Caquetá.....	16
3.3.2.3 Resolución CRA 134 de 2000, San José de Cúcuta- Norte de Santander.....	16
3.3.2.4 Resolución CRA 159 de 2001, Cartagena de Indias- Bolívar .....	16
3.3.2.5 Resolución CRA 193 de 2001, Cartagena de Indias- Bolívar .....	17
3.3.2.6 Resolución CRA 235 de 2002, Bogotá D.C.....	17
3.3.2.7 Resolución CRA 258 de 2003, Yumbo- Valle del Cauca .....	17
3.3.2.8 Resolución UAE-CRA 821 de 2008, Ibagué- Tolima.....	18
3.3.2.9 Resolución UAE-CRA 373 de 2011, Bucaramanga- Santander .....	18
3.3.2.10 Resolución CRA 541 de 2011, Bogotá D.C.....	18
3.3.2.11 Resolución CRA 554 de 2011, Yumbo- Valle del Cauca .....	19
3.3.2.12 Resolución UAE-CRA 595 de 2012, Bogotá D.C.....	19
3.3.2.13 Resolución CRA 711 de 2015, Santiago de Cali- Valle del Cauca .....	19
3.3.2.14 Resolución CRA 727 de 2015, Cúcuta- Norte de Santander .....	20
3.3.2.15 Resolución UAE -CRA 131 de 2017, Cúcuta- Norte de Santander .....	20
4. PROPUESTA REGULATORIA.....	20
4.1 Objeto .....	20
4.2 Ámbito de aplicación.....	21
4.3 Estabilidad regulatoria de las tarifas.....	21
4.4 Condiciones objeto de verificación .....	21
4.5 Requisitos para la Verificación de Motivos.....	21
4.6 Condiciones de los contratos que incluyan cláusulas sobre áreas de servicio exclusivo.....	26
4.7 Otras disposiciones sobre recursos del esquema.....	27
4.8 Solicitud de Áreas de Servicio Exclusivo por parte de dos o más municipios o distritos.....	27

## INTRODUCCIÓN

La Ley 142 de 1994 en el párrafo del artículo 40, dispone:

*“(…) Parágrafo 1o. La comisión de regulación respectiva definirá, por vía general, cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos; definirá los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse ellos; y, antes de que se abra una licitación que incluya estas cláusulas dentro de los contratos propuestos, verificará que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos.”*

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad citada, para los años 1996 y 1997 esta entidad expidió las Resoluciones CRA 11 y 15, respectivamente, las cuales fueron incorporadas en la Resolución CRA 151 de 2001 y en ellas se señaló la forma cómo se verificaría la existencia de los motivos que permitieran el otorgamiento de Áreas de Servicio Exclusivo en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Específicamente para el servicio público de aseo el mercado ha evolucionado y se han expedido diversas disposiciones normativas de carácter legal, reglamentario y regulatorio, así como decisiones judiciales referentes a las actividades que lo componen, por lo que se hace necesario actualizar la regulación vigente sobre áreas de servicio exclusivo, en particular respecto a este servicio, ya que como se explicará más adelante, esta propuesta no incluye los servicios de acueducto y alcantarillado.

El presente documento contiene el análisis realizado por esta Comisión de Regulación, para la definición de las condiciones para la verificación de motivos que permiten la inclusión de cláusulas de exclusividad que se suscriban en los contratos para la prestación del servicio público de aseo y se divide en las siguientes secciones: la primera parte contiene la justificación, la segunda parte el marco legal en el que se sustenta este proyecto de regulación; en la tercera parte se presentan los cambios en el mercado y en la normatividad vigente, y se hace alusión a los antecedentes de las solicitudes de verificación de motivos allegadas a esta Comisión desde 1996; y, en la última parte, se presenta la propuesta regulatoria.

### 1. JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con las actuaciones de verificación de motivos de áreas de servicio exclusivo analizadas por esta Comisión, desde el año 1996, sólo se ha presentado una solicitud de verificación de motivos para establecer cláusulas de exclusividad para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. No obstante, esta Comisión realizará los estudios pertinentes para determinar la conveniencia de establecer una regulación diferente tomando en consideración los cambios en la normatividad vigente y hasta tanto las condiciones establecidas en la Resolución CRA 151 de 2001 seguirán vigentes para estos servicios.

Respecto a los análisis realizados por esta Comisión en relación con los cambios en la normatividad vigente, en el mercado y los antecedentes, se hace necesario la determinación de lineamientos en los tres aspectos fundamentales que demuestran el carácter indispensable de dicho esquema, de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 142 de 1994 así: (i) la extensión de la cobertura a los usuarios de menores ingresos, (ii) la viabilidad y sostenibilidad financiera del esquema propuesto y (iii) el cumplimiento de los estándares de calidad en la prestación del servicio público de aseo.

En consecuencia, en este documento se describen: (i) las condiciones mínimas que el ente territorial competente o entes territoriales agrupados para establecer un área de servicio exclusivo para dos o más municipios o distritos, debe demostrar, para la inclusión de cláusulas de servicio exclusivo en los contratos para la prestación del servicio

público de aseo y (ii) la naturaleza de dichas condiciones. Adicionalmente, se especifica de forma técnica lo que deben contener los documentos que se remitan a esta Comisión, para desarrollar el proceso de verificación de motivos, todas estas exigencias con el fin sustentar el contenido de la solicitud presentada por la entidad territorial y que el proceso de verificación sea atendido por la Comisión de Regulación acorde con los requisitos y el trámite correspondiente.

## 2. MARCO LEGAL

La Constitución Política en su artículo 365, establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y que estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

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

De igual manera, el artículo 2 de la Ley 142 de 1994 consagra que el Estado intervendrá en los servicios públicos, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336 y 365 a 370 de la Constitución Política, para la ampliación permanente de la cobertura, mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, la libertad de competencia y la no utilización abusiva de la posición dominante, entre otros.

Conforme lo prevé el artículo 3 *idem*, constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos relativas a la regulación de la prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario, entre otras. En el artículo 5 de la misma disposición normativa, se establece que es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, entre otras, asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, el servicio público domiciliario de aseo, así como disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo al presupuesto del municipio, en los términos de la ley y de los reglamentos.

En el mismo sentido debe destacarse que el Presidente de la República tiene la función de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiera la Ley 142 de 1994, por medio de las comisiones de regulación si decide delegarlas. En tal virtud, el Presidente de la República mediante Decreto 1524 de 1994, delegó las funciones Presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios en las comisiones de regulación.

Por otra parte, es menester resaltar que el artículo 73 *ibidem* y el artículo 1.2.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, establecen que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- tiene la función de “(...) *regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. (...)*”.

El artículo 40 de la Ley 142 de 1994 contempló la figura de áreas de servicio exclusivo de la cual pueden hacer uso la entidad o entidades territoriales competentes, siempre y cuando se cumpla, con un interés social y con la ampliación de cobertura a los usuarios de menores ingresos, esto por cuanto, dicha autorización legal se trata

de una limitación a la libre competencia, en beneficio de los usuarios, la cual es avalada pues la Corte Constitucional, señaló que *“No obstante, los argumentos planteados anteriormente llevan a sostener que el ejercicio de esta libertad no está exento de límites sino que, antes bien, el contenido de la garantía constitucional encuentra su verdadera definición a través del marco de referencia que le da sentido. Estos límites versan sobre dos aspectos definidos: el primero, la responsabilidad social que implica que el ejercicio de la libertad de empresa, asunto explicado en fundamentos jurídicos anteriores de esta sentencia. El segundo, que está relacionado con la protección de la competencia en si misma considerada, esto es, la necesidad de regular las disconformidades del mercado que restringen la posibilidad de acceso equitativo a los distintos agentes económicos”*<sup>1</sup>

Lo anterior está fundamentado en la voluntad del legislador al desarrollar el artículo 74 de la Ley 142 de 1994, y que está consignada en la exposición de motivos de la citada ley, así: *“La función reguladora no debe ser entendida como el ejercicio de un intervencionismo entorpecedor de la iniciativa empresarial. En su visión moderna, la regulación es una actividad estatal que fomenta la competencia en aquellas áreas donde existe y es factible; impide el abuso de posiciones de monopolio natural, donde esta es ineludible; desregula para eliminar barreras artificiales a la competencia y, finalmente, calibra las diversas áreas de un servicio para impedir prácticas discriminatorias o desleales para el competidor (Colombia, Gaceta del Congreso, 1992, n° 162).”*

Ahora bien, de manera concreta y limitando la competencia desde el punto de vista de las áreas de servicio exclusivo, la misma es permitida y así lo ha venido sosteniendo el Consejo de Estado al manifestar que: *“Tal y como ya lo ha señalado la jurisprudencia, de la lectura del texto legal transcrito se tiene que las áreas de servicio exclusivo-ASE son una figura excepcional en cuanto entrañan la concesión del servicio, esto es, que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. De ahí que la disposición en cita, cuya constitucionalidad no es materia de este juicio, imponga las siguientes rigurosas condiciones de aplicación: i) Sólo podrá tener lugar por motivos de interés social y con el propósito de extender la cobertura a los usuarios pobres; ii) La competencia para fijarlas es de la autoridad o autoridades territoriales competentes; iii) Supone la celebración de un contrato en el que se precisará el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio concesionado en exclusividad, los niveles de calidad que debe asegurar y demás obligaciones en torno a la prestación del servicio. iv) La Comisión Reguladora respectiva debe definir por vía general cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en este tipo de contratos, los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse; metodología que fue establecida para el sector de acueducto y saneamiento básico en la Resolución CRA 151 de 2001, Sección 1.3.7. v) El proceso de adjudicación del contrato de concesión de áreas de servicio exclusivo se debe adelantar previa licitación que asegure concurrencia de oferentes (competencia por el mercado); vi) El ente regulador competente deberá verificar, antes de la apertura de la licitación, que las ASE son indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos.”*<sup>2</sup>

Además el parágrafo del artículo 40 de la Ley 142 de 1994, faculta a las comisiones de regulación para definir, por vía general, cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos; así como los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse ellos; y, antes de que se abra una licitación que incluya estas cláusulas dentro de los contratos propuestos, debe verificar que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos.

Adicional a la competencia legal en la verificación de motivos de áreas de servicio exclusivo, se expidió el Decreto 2650 de 2013, el cual en su artículo 4 modificó la estructura de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- y adicionó a la Subdirección de Regulación, entre otras, la función de *“(…) 1. Realizar la verificación de motivos que permitan la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y emitir el concepto respectivo; (…)*”.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, expediente D-7865, MP Luis Ernesto Vargas Silva. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 11, 12, 13, 22 y 25 (parcial) de la Ley 1340 de 2009 *“Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Expediente 32018, MP Ruth Stella Correa. Sección tercera, Subsección B.



En virtud de lo expresado, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA- mediante la Resolución CRA 151 de 2001, en la sección 1.3.7, se refirió a las áreas de servicio exclusivo, señalando la manera como esta entidad debe verificar los motivos que presenten la entidad o entidades territoriales competentes al momento de solicitar la exclusividad en el servicio de aseo para su territorio, frente a lo cual la Corte Constitucional ha venido sosteniendo 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.”*<sup>3</sup>

Así mismo, el Decreto 891 de 2002 “Por el cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 632 de 2000” estableció en el artículo 5 las condiciones previas para celebrar contratos en virtud de los cuales se establezcan áreas de servicio exclusivo, en las cuales se encontraba como requisito adicional a los establecidos en el artículo 1.3.7.6 de la Resolución CRA 151 de 2001; que las zonas que se declaren como áreas de servicio exclusivo serán financiera e institucionalmente viables, teniendo en cuenta los niveles de subsidio otorgados y los montos de contribuciones con que cuente el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del respectivo municipio o distrito.

Mediante la Ley 1537 de 2012 se derogó de manera expresa el artículo 9 de la Ley 632 de 2000, y como consecuencia de ello, perdió ejecutoria el Decreto 891 de 2002.

Ahora, es necesario referirse a la verificación de motivos que hace esta entidad previa a la licitación que inicie el ente territorial competente, la cual, en términos del Consejo de Estado está *“lejos de constituirse en una simple función consultiva, la atribución del ente regulador constituye una **auténtica decisión administrativa** que, con arreglo al precepto legal en cita, consiste en establecer, como presupuesto previo al proceso licitatorio que pretende adelantar el respectivo municipio, si la constitución de esa área de servicio exclusivo es necesaria para asegurar la viabilidad financiera para la ampliación de la cobertura a los sectores de bajos ingresos.”*<sup>4</sup>

Dentro de las novedades regulatorias de esta entidad en relación con el servicio de aseo, se encuentra la Resolución CRA 720 de 2015, en la cual se estableció el marco tarifario al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas y de expansión urbana, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas de dicho servicio y se dictaron otras disposiciones.

El artículo 73 ídem, modificó el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 351 de 2005, señalando que esta última resolución contiene el régimen tarifario aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan un municipio de hasta 5.000 suscriptores en las áreas urbanas de los distritos y/o municipios, salvo las excepciones señaladas en el parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, el artículo 74 ídem, modificó el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 352 de 2005, indicando que dicho cuerpo normativo es aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores en las áreas urbanas de los distritos y/o municipios, salvo las excepciones señaladas en el parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

De otra parte, resulta pertinente resaltar que el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 contiene los criterios orientadores del régimen tarifario, como son los de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Expediente 32018, MP Ruth Stella Correa. Sección tercera, Subsección B.

financiera, simplicidad y transparencia, los cuales también se deben preservar bajo la modalidad de áreas de servicio exclusivo.

El párrafo 1º del artículo citado, prevé que cuando se celebren contratos mediante invitación pública para que empresas privadas hagan la financiación, operación y mantenimiento de los servicios públicos domiciliarios, la tarifa podrá ser un elemento que se incluya como base para otorgar dichos contratos. Las fórmulas tarifarias, su composición por segmentos, su modificación e indexación que ofrezca el oferente deberán atenerse en todo a los criterios establecidos en los artículos 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 96 de la Ley 142 de 1994.

El inciso final del párrafo del artículo 39 de la Ley 142 de 1994, prevé que cuando cualquiera de los contratos especiales para la gestión de los servicios públicos, a los que se refiere el Capítulo II del Título II de la Ley 142 de 1994, permitan al contratista cobrar tarifas al público, que estén sujetas a regulación, el proponente deberá incluir en su oferta la fórmula tarifaria que aplicaría.

El artículo 2.3.2.2.1.2 del Decreto 1077 de 2015, dispuso dentro de los principios básicos para la prestación del servicio de aseo, la obtención de economías de escala comprobables, garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación; desarrollar una cultura de la no basura; fomentar el aprovechamiento; minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el ambiente que se pueda causar por la generación de los residuos sólidos.

Así mismo, el artículo 2.3.2.2.1.9. del decreto citado, al referirse a las economías de escala señaló que el municipio o distrito, al adoptar el respectivo Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, deberá propender porque en la prestación del servicio de aseo se logren economías de escala teniendo en cuenta variables tales como: cantidad de residuos a manejar en cada una de las etapas de la gestión, nivel del servicio, calidad del servicio, densidad de las viviendas, innovación tecnológica de equipo, gestión administrativa, operativa y de mantenimiento del servicio, la asociación de municipios para la conformación de esquemas regionales, las condiciones y la localización de los componentes del sistema.

También debe señalarse que el artículo 2.3.2.2.3.95 *ibidem*, establece las obligaciones de los municipios y distritos respecto de la prestación del servicio de aseo, entre las cuales se encuentran garantizar su prestación de manera eficiente, definir el esquema de prestación del mismo y sus diferentes actividades de acuerdo con las condiciones del mismo y en cuanto a “*garantizar la disposición final técnica y ambientalmente adecuada de los residuos sólidos no aprovechados*” debe definir los aspectos de planificación del manejo de los residuos y del servicio mediante los cuales dé cumplimiento a sus competencias, así como formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a la regulación vigente y adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora; formular y desarrollar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

De igual manera, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 1784 de 2017 que modifica el Capítulo 3 del Título 2 de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, el artículo 2.3.2.3.9 del Decreto 1077 de 2015, dispone: “*Con el fin de ubicar áreas para nuevos rellenos sanitarios municipales o regionales, el ente territorial definirá la incorporación al plan de ordenamiento (POT, PBOT, EOT), de los polígonos donde potencialmente se localizarán dichas áreas (...)*”.

En consecuencia, en concordancia con la normatividad vigente es responsabilidad del ente territorial adelantar todas aquellas acciones dirigidas a garantizar un adecuado manejo, recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos, de acuerdo con las obligaciones de los municipios y/o distritos.

Es importante precisar que dado que el artículo 40 de la Ley 142 1994, permite no solo que sea una entidad territorial, sino varias de ellas las que puedan establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivo, se debe traer a este proyecto regulatorio lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1454 de 2011, que hace precisión

sobre la obligación del estado de promover los procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

Igualmente esta misma ley en su artículo 10 estipula que se constituyen como esquemas asociativos territoriales, las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios, que a su vez guarda especial relación con lo que establece el artículo 11 de la misma norma, al consagrar que el objeto de dichas asociaciones será para prestar conjuntamente servicios públicos, entre otros.

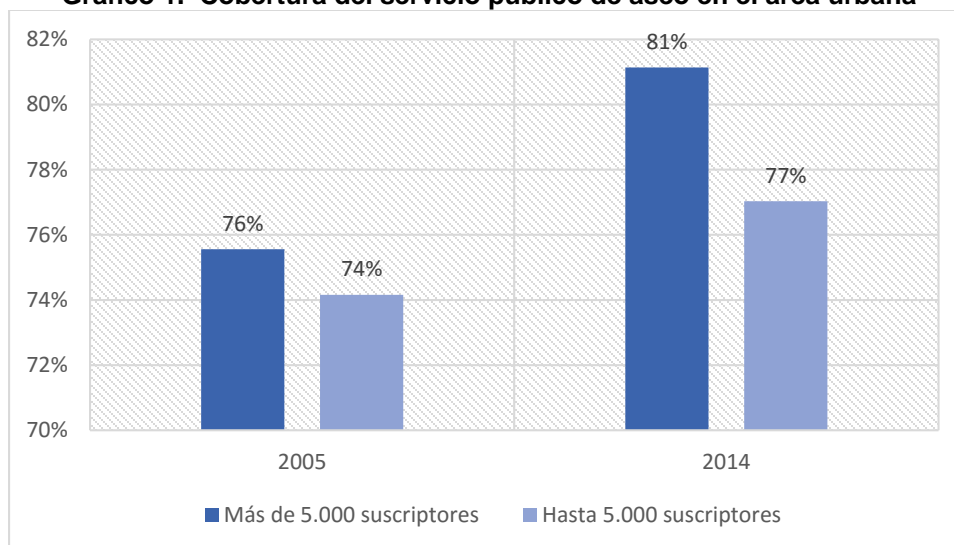
### 3. ANÁLISIS

#### 3.1 Cambios en las condiciones del mercado del servicio público de aseo

##### 3.1.1 Ampliación de la cobertura

Analizando la información de cobertura en el área urbana para el servicio público de aseo del Panel Municipal del CEDE Centro de Datos de la Universidad de los Andes, se evidencia que se ha incrementado en promedio 5% para los municipios o distritos con más de 5.000 suscriptores y un 3% para los municipios con hasta 5.000 suscriptores desde el año 2005 hasta el año 2014, como se evidencia en el Gráfico 1.

**Gráfico 1. Cobertura del servicio público de aseo en el área urbana**

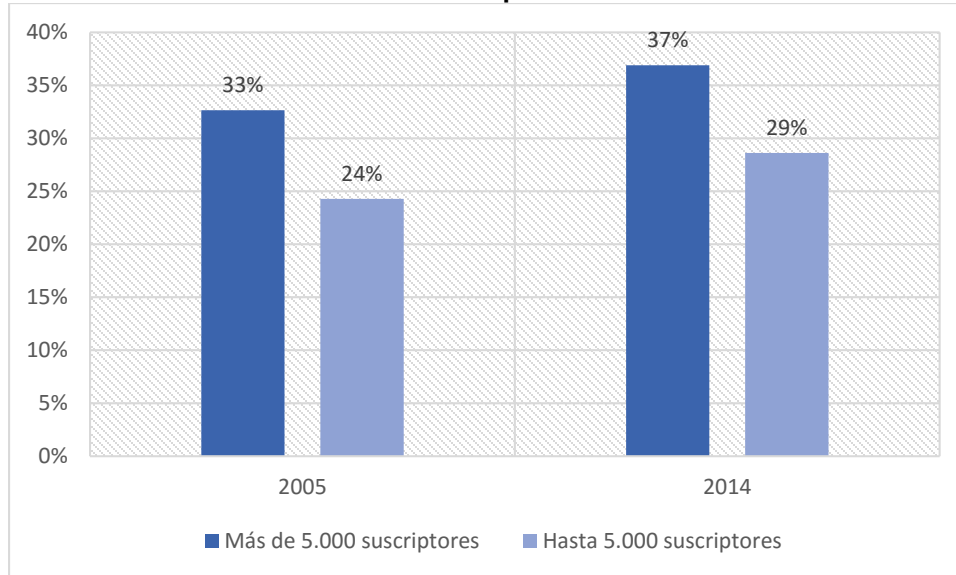


Fuente: Cálculos CRA con información del Panel Municipal del CEDE Centro de Datos de la Universidad de los Andes.

De manera similar, la cobertura del servicio público de aseo en el área rural ha crecido en promedio un 4% para los municipios o distritos con más de 5.000 suscriptores y un 5% para los municipios con hasta 5.000 suscriptores desde el año 2005 hasta el año 2014, como se evidencia en el Gráfico 2.



**Gráfico 2. Cobertura del servicio público de aseo en el área rural**



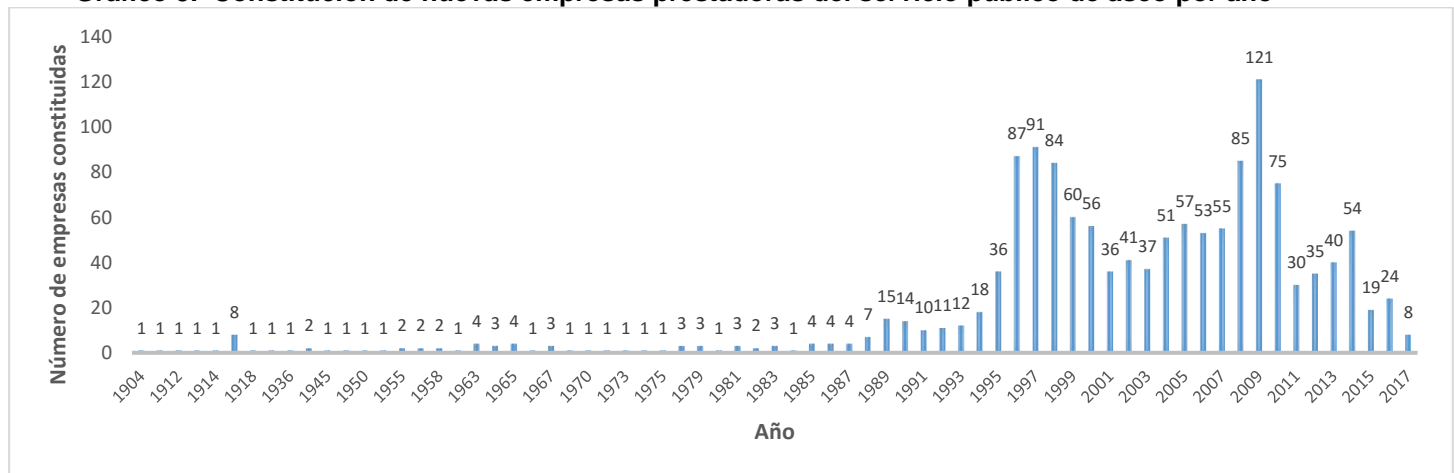
Fuente: Cálculos CRA con información del Panel Municipal del CEDE Centro de Datos de la Universidad de los Andes.

Frente a esto, se evidencia que la cobertura del servicio público de aseo se ha ampliado en los últimos años. Sin embargo, aún no se logra la universalidad en la prestación del servicio y la zona rural permanece rezagada.

### 3.1.2 Ampliación en el número de personas prestadoras

Para el análisis del aumento en la constitución de nuevas empresas prestadoras del servicio público de aseo, se empleó el reporte del Registro Único de Prestadores del Servicio (RUPS)<sup>5</sup> del Sistema Único de información (SUI) y se encontró que el aumento de estas se hizo a partir del año 1994, intensificándose en el año 1997 con la constitución de 91 empresas y se hizo aún más notoria entre el periodo 2008 y 2010 con la constitución de 281 empresas en estos 3 años, como se observa en el Gráfico 3.

**Gráfico 3. Constitución de nuevas empresas prestadoras del servicio público de aseo por año**



<sup>5</sup> Consultado el día 23 de junio de 2017 en el SUI

Fuente: Cálculos CRA con información del reporte del Registro Único de Prestadores del Servicio (RUPS) del Sistema Único de Información (SUI).

Esta situación, se origina principalmente debido a que el servicio público de aseo en la mayoría de los casos se encuentra en condiciones de libre competencia, lo que genera que en cualquier momento una empresa puede entrar al mercado a prestar este servicio siempre y cuando se encuentre constituida y registrada ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De acuerdo con lo anterior, actualmente existen municipios que se encuentran atendidos por dos o más prestadores, como son:

- Bogotá D.C
- Cali, Valle del Cauca
- Bucaramanga, Santander
- Girón, Santander
- Cúcuta, Norte de Santander
- Pereira, Risaralda
- Cartagena, Bolívar
- Floridablanca, Santander
- Rionegro, Antioquia
- Fusagasugá, Cundinamarca
- Facatativá, Cundinamarca
- Funza, Cundinamarca
- Piedecuesta, Santander
- Montelíbano, Córdoba
- Sabanalarga, Atlántico
- Nilo, Cundinamarca
- Ponedera, Atlántico
- Tasco, Boyacá
- Tubará, Atlántico

Así las cosas, con la entrada de nuevas empresas se pueden generar las siguientes situaciones:

- **Descrime de mercado:** generalmente se presenta cuando una empresa tiene el incentivo a captar usuarios de estratos 5 y 6, industriales y comerciales debido a su mayor capacidad de pago, desatendiendo a aquellos de menores ingresos que se ubican en áreas subnormales, de difícil acceso y/o gestión.
- **Problema del agente principal:** se presenta cuando las empresas tienden a minimizar la entrega de información relacionada con la prestación del servicio, lo que dificulta la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas públicas a cargo del ente territorial.
- **Diferencias en la calidad del servicio:** la libre competencia puede generar diferentes niveles de calidad, debido a que algunos usuarios pueden verse atraídos por tarifas más bajas producto de actividades no prestadas y/o equipos de menor calidad.
- **Dispersión de los subsidios otorgados:** el fraccionamiento del mercado genera aumentos en las tarifas resultantes de la aplicación de la metodología tarifaria. Lo anterior se traduce en una dispersión en el balance de subsidios y contribuciones a cargo del ente territorial, debido a que será el ente territorial quien asuma la responsabilidad de atender a los usuarios de bajos ingresos.
- **Sistemas de transporte ineficientes:** diseconomías de escala debido a que se recorren las mismas calles por dos prestadores diferentes y no se emplea la máxima capacidad de los vehículos compactadores.

De acuerdo con lo anterior y considerando que la Ley 142 de 1994 determinó en el artículo 5 lo siguiente:

**“Artículo 5o. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos.**  
*Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

*5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.*

*5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.*

*5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.*

*5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.*

*5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.*

*5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.*

*5.7. Las demás que les asigne la Ley”.*

Las áreas de servicio exclusivo toman relevancia, como mecanismo para que las entidades territoriales puedan corregir las posibles fallas de mercado resultantes de la entrada de nuevas empresas prestadoras del servicio público de aseo y se de una competencia por el mercado enfocado en tres aspectos principales:

- Expansión de la cobertura a usuarios de menores ingresos.
- Viabilidad financiera del esquema propuesto, con economías de escala.
- Calidad en la prestación del servicio.

### 3.2 Cambios en la normatividad vigente

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA desde sus inicios ha desarrollado las metodologías tarifarias para los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico acorde con sus funciones de corregir fallas de mercado, razón por la cual debe regular monopolios cuando la competencia no sea posible, promover la competencia entre operadores con el fin de evitar abuso de posición dominante, procurar que las operaciones de los prestadores sean económicamente eficientes, fomentar la provisión de servicios con calidad, y en general, proteger la libertad de competencia según lo establecido en la ley de servicios públicos domiciliarios.

En ese contexto la CRA ha expedido los marcos tarifarios para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo acorde con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994. En lo que sería la primera etapa de fórmulas tarifarias, se expidió para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado las Resoluciones CRA 08 y 09 de 1995 y 15 de 1996 y para el servicio público de aseo las Resoluciones CRA 19 de 1996 y 15 de 1997.

En una segunda etapa, la Comisión expidió las fórmulas tarifarias orientadas a estimular comportamientos más eficientes en costos y en producción (eficiencia asignativa y técnica) contenidas en la Resolución CRA 287 de 2004 que consagra la metodología tarifaria para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 para el servicio público de aseo.

En la tercera etapa regulatoria, están los nuevos marcos tarifarios para grandes prestadores constituidos actualmente por la Resolución CRA 688 de 2014 modificada por la Resolución CRA 735 de 2015 aplicable para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; y la Resolución CRA 720 de 2015 modificada por la Resolución CRA 751 de 2016 para el servicio público de aseo.

El Decreto 1713 de 2002<sup>6</sup> definió el servicio ordinario de aseo como:

*“Servicio ordinario de aseo. Es la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales. Está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.”*

En cuanto a los componentes que hacen parte del servicio de aseo, el Decreto en mención consideró:

1. *Recolección.*
2. *Transporte.*
3. *Barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas.*
4. *Transferencia.*
5. *Tratamiento.*
6. *Aprovechamiento.*
7. *Disposición final.”*

Como se puede apreciar, en la reglamentación del servicio público de aseo no se incluyeron las actividades de: corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas, lavado de áreas públicas y aprovechamiento como parte del servicio. Esta normativa ha venido evolucionado conforme a las necesidades de los usuarios y a la protección del medio ambiente. Es así como el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015, definen las actividades del servicio público de aseo de la siguiente forma:

1. *Recolección.*
2. *Transporte.*
3. *Barrido, limpieza de vías y áreas públicas.*
4. *Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas.*
5. *Transferencia.*
6. *Tratamiento.*
7. *Aprovechamiento.*
8. *Disposición final.*
9. *Lavado de áreas públicas*

El regulador definió como actividades colectivas del servicio público de aseo aquellas que se realizan en las áreas públicas del municipio, bajo el entendido que el medio ambiente sano es un derecho colectivo, pues permite que toda la población goce de condiciones favorables de salud y bienestar, su consecución debe ser un asunto de todos, y en tal virtud, las herramientas y medios que se utilicen y requieran para la preservación del mismo, deben ser responsabilidad de toda la población, aun cuando la responsabilidad esté principalmente en cabeza del Estado como garante de estos derechos.

---

<sup>6</sup> 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, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos

Bajo ese entendido, el servicio público de aseo, es un servicio de interés colectivo y la calidad y continuidad en su prestación beneficia directamente a todos los suscriptores o usuarios de la infraestructura y equipamiento urbano. En consecuencia, en virtud de los criterios de eficiencia del régimen tarifario dispuesto en la Ley 142 de 1994, todos los suscriptores o usuarios deben contribuir al cubrimiento de los costos asociados con las actividades de barrido y limpieza, aprovechamiento y limpieza urbana dadas sus condiciones de salubridad e interés general de la comunidad.

Lo anterior, evidencia los cambios en las actividades que se entienden como parte del servicio público de aseo, suceso que ha impactado en las diferentes etapas regulatorias con los marcos tarifarios.

Otra variación en la normatividad ha sido que para la aplicación de los marcos tarifarios de la segunda etapa (Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005) se considera la prestación del servicio público de aseo por Área de Prestación de Servicio (APS), que corresponde a la zona geográfica debidamente delimitada donde la Empresa de Servicios Públicos -E.S.P.- ofrece y presta el servicio. En el mismo sentido, en la tercera etapa regulatoria (Resolución CRA 720 de 2015), el Área de Prestación de Servicio se refiere al área geográfica en la cual la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables presta el servicio. Cambios significativos desde la reglamentación contenida en el Decreto 1713 de 2002, en el que la zona de prestación se entendía como “*el ámbito geográfico del área urbana del municipio que constituye una unidad operativa para la prestación del servicio*”.

Por otra parte, en relación con la actividad de aprovechamiento el exhorto de la Honorable Corte Constitucional mediante Auto 275 de 2011, instó a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA: “*para que revise y defina parámetros generales para la prestación de los servicios de separación, reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos en los términos establecidos en el numeral 115 de esta providencia*”. Dicho exhorto se tuvo en cuenta para la regulación de la metodología dispuesta en la Resolución CRA 720 de 2015, dando cuenta de la necesidad de incluir en la cadena de prestación del servicio de aseo, el reconocimiento de la labor de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, para lo cual la CRA definió el Valor Base de remuneración del Aprovechamiento y su inclusión en la tarifa final del suscriptor o usuario.

Otro de los cambios normativos significativos y que se tuvo en cuenta en la última etapa regulatoria, se refiere a la calidad del servicio público de aseo.

En relación con esto, el artículo 2.3.2.2.1.3. del Decreto 1077 de 2015 indica:

**“ARTICULO 2.3.2.2.1.3. Calidad del servicio de aseo.** *El servicio público de aseo deberá prestarse en todas sus actividades con calidad y continuidad acorde con lo definido en el presente capítulo, en la regulación vigente, en el programa de prestación del servicio y en el PGIRS con el fin de mantener limpias las áreas atendidas y lograr el aprovechamiento de residuos. (...)*”

Por consiguiente, la Resolución CRA 720 de 2015 definió que la calidad de la prestación del servicio público de aseo, especialmente la que se relaciona con la recolección de residuos sólidos no aprovechables guardara relación directa con la minimización de los impactos negativos ambientales y de salud pública asociados al manejo de los residuos sólidos, la forma de generar las señales apropiadas para alcanzar y mantener unos niveles generales de calidad con descuento a los usuarios por las fallas en la recolección y disposición de residuos sólidos y en la facturación del servicio, se incluyeron indicadores de calidad en frecuencia y horarios de recolección de residuos sólidos no aprovechables, así como un indicador del nivel de reclamación comercial asociada a la deficiente facturación del servicio, el cual presenta una importante incidencia en la apropiada provisión del servicio y apunta a reducir los gastos adicionales en los que incurren tanto las personas prestadoras como los suscriptores por efecto de los errores en la facturación.



Además se plantea un indicador de calidad en la compactación del relleno sanitario, con el cual se busca medir la densidad de compactación de los residuos en el sitio de disposición final y, en contraste con la densidad de diseño, finalmente se espera medir el cumplimiento de la vida útil del relleno sanitario.

De esta forma, es necesario que el cobro del servicio guarde concordancia con el nivel de calidad en la prestación del mismo, de tal manera que se generen los estímulos necesarios, para que las personas prestadoras del servicio público de aseo cumplan con unos estándares de calidad y los suscriptores perciban los descuentos en la tarifa del servicio, cuando la prestación no obedece a los parámetros requeridos legal y regulatoriamente, con los cuales fueron construidos los precios máximos de la metodología tarifaria del servicio.

En este periodo ha habido un avance en las normas relacionadas con el ordenamiento territorial, que incluyen acciones a cargo de los municipios o distritos, de planeación y gestión del territorio; con políticas, administrativas y de planeación física, que orientan el desarrollo del territorio municipal en el corto, mediano y largo plazo, regulando la utilización, ocupación y transformación del espacio físico urbano y rural, aspectos fundamentales y a tener en cuenta por parte de los entes territoriales, para definir la necesidad de establecer un esquema de áreas de servicio exclusivo para el servicio público de aseo.

En resumen, los cambios anteriormente descritos, tanto en el mercado del servicio público de aseo, así como en la normatividad aplicable al mismo, generan la necesidad de establecer una nueva regulación para el esquema de áreas de servicio exclusivo, en la cual se establezcan las condiciones para verificar la existencia de los motivos que permiten la inclusión de dichas áreas, definir los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse los contratos de prestación del servicio público de aseo, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.

### **3.3 Solicitudes de verificación de motivos**

#### **3.3.1 Servicio público de acueducto y alcantarillado – Único antecedente en este sector.**

Los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado desde el año 1996, sólo han tenido una verificación de motivos por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, para establecer áreas de servicio exclusivo. Ello ocurrió en relación con el municipio de Montería, mediante la Resolución CRA 100 de 1999.

##### **3.3.1.1 Resolución CRA 100 de 1999**

- **Criterios para la toma de decisión:**

- El municipio de Montería en el sector residencial está compuesto mayoritariamente por usuarios de estratos 1, 2 y 3.
- El municipio no cuenta en su presupuesto con suficientes recursos para otorgar subsidios a estos usuarios y hacer viable financieramente los servicios de acueducto y alcantarillado.
- El otorgamiento del área de servicio exclusivo dentro de la concesión para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, garantiza la viabilidad financiera del programa de inversiones y posibilita la obtención de recursos a través del esquema de sobrepagos y subsidios, para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios beneficiando a la población de menores ingresos.
- El esquema de concesión con el otorgamiento del área de servicio exclusivo promueve la inversión de capital privado, ofrece garantías para la asignación de recursos públicos nacionales y municipales y asegura la eficiente ejecución de las inversiones.
- Dado el carácter de Estado social de derecho que impera en Colombia, la situación que atraviesa la ciudad de Montería y el deber de las autoridades de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, dentro de todo lo cual se encuentra la obligación de dar prelación a los asuntos que revistan interés social,

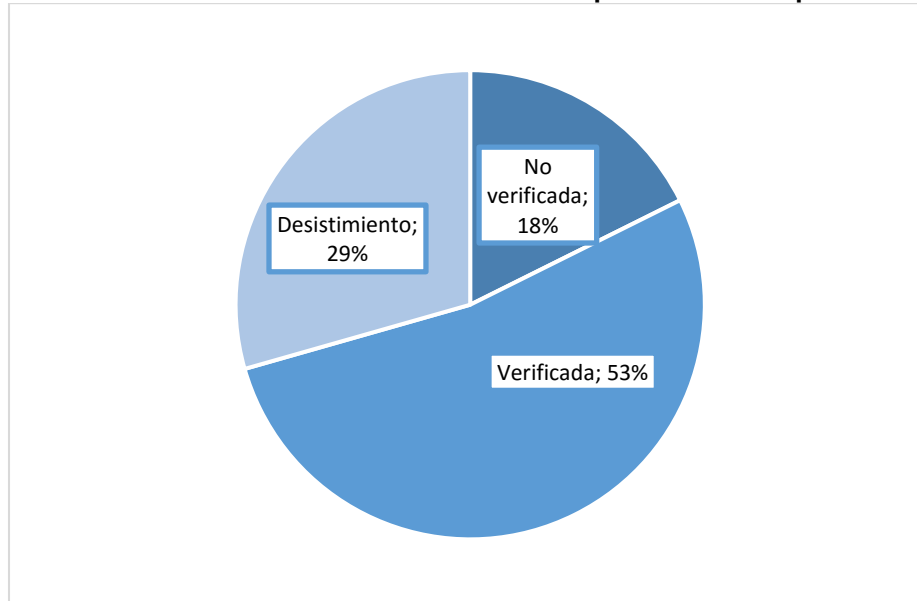
y que por tanto, es necesaria la determinación del área de servicio exclusivo en el municipio de Montería, para garantizar la viabilidad financiera de los servicios y su efectiva prestación a los usuarios de menores ingresos.

- **Decisión:** Verificada por veinte (20) años.

### 3.3.2 Servicio público de aseo

En lo relacionado con el servicio público de aseo, desde el año 1996 esta Comisión de Regulación ha analizado en total 17 actuaciones de las cuales: el 53% han sido verificadas y han permitido la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos para la prestación de este servicio; el 29% han sido desistidas por parte de los entes territoriales y un 18% han sido no verificadas. Ver Gráfico 1.

**Gráfico 4. Solicitud de áreas de servicio exclusivo para el servicio público de aseo**



Fuente: CRA

En esta sección se reseñan los principales criterios que se tuvieron en cuenta para la toma de las respectivas decisiones.

#### 3.3.2.1 Resolución CRA 35 de 1996, Soacha- Cundinamarca

- **Criterios para la toma de decisión:**
  - El municipio de Soacha en su parte residencial está compuesto mayoritariamente por usuarios de estratos 1, 2 y 3.
  - El municipio no cuenta en su presupuesto con suficientes recursos para otorgar subsidios a estos usuarios y hacer viable financieramente el servicio de aseo.
  - Es necesaria la determinación del área de servicio exclusivo en el municipio de Soacha, para garantizar la viabilidad financiera del servicio y, por tanto, su efectiva prestación a los usuarios de menores ingresos.

- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.2 Resolución CRA 22 de 1997, Florencia - Caquetá

- **Criterios para la toma de decisión:**

- El municipio de Florencia en su parte residencial está compuesto mayoritariamente por usuarios de estratos 1, 2 y 3, los cuales corresponden al 91% del total de los usuarios.
- Revisada en forma comparativa la situación financiera del servicio de aseo con y sin área de servicio exclusivo, con base en la información suministrada por el municipio, se encuentra que con el establecimiento del área de servicio exclusivo se obtendría una mejora en la situación financiera y en las condiciones de prestación, contrastantes con las condiciones actuales.
- Es necesaria la determinación del área de servicio exclusivo en el municipio de Florencia, para garantizar la viabilidad financiera del servicio y, por tanto, su prestación en mejores condiciones de calidad y cobertura a los usuarios de menores ingresos.

- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.3 Resolución CRA 134 de 2000, San José de Cúcuta- Norte de Santander

- **Criterios para la toma de decisión:**

- En respuesta a la presentación de dos estudios para establecer la viabilidad del servicio en forma integral, se presenta el estudio particular de viabilidad de cada una de las zonas norte y sur, con el cual se demuestra la viabilidad operativa, económica y financiera de cada una de ellas.
- En cuanto a la forma de garantizar la operación eficiente del tratamiento y disposición final de los residuos con el 20% de recaudo, establecido en los pliegos para el efecto, sin afectar la suficiencia financiera de los operadores, el recurrente manifiesta que en el estudio particular de cada zona de las áreas de servicio exclusivo, se incorporan los argumentos correspondientes, con base en el estudio de costos y tarifas, efectuado de acuerdo con la metodología establecida para el efecto por la CRA en la Resolución 15 de 1997, calculando los ingresos mensuales afectados por un descuento aproximado del 20% que se destinará al mencionado componente en cada zona, demostrando con esto que el 20% asignado a CDT cubriría el costo de operación dispuesto en la Resolución 15 de 1997 y no afecta la suficiencia financiera de las empresas operadoras en cada área, lo cual se encuentra válido, según los análisis de la CRA.
- En relación con la observación del considerando vigésimo de la resolución impugnada, en el cual se indica que con la información disponible no era posible verificar que con el ASE mejorara instantáneamente el índice de recaudo del 70 al 85%, argumenta el recurrente que el estudio varias veces citado contiene las explicaciones correspondientes, principalmente por la eliminación de la doble facturación y por el compromiso que se exige a los operadores en el pliego de condiciones para el efecto, argumento que la CRA encuentra razonable.

- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.4 Resolución CRA 159 de 2001, Cartagena de Indias- Bolívar

- **Criterios para la toma de decisión:**

- El Distrito demuestra el equilibrio entre contribuciones y subsidios. Sin embargo, en sus proyecciones los costos superan los ingresos esperados.

- Se presenta el ejercicio teniendo en cuenta unos niveles de subsidios que al final del periodo de transición, superarían los topes máximos permitidos por la Ley.
- Se solicitó presentar el modelo y las cifras de proyección del valor presente neto del contrato para el contratista y éste no fue remitido por el solicitante.

- **Decisión:** No verificada.

### 3.3.2.5 Resolución CRA 193 de 2001, Cartagena de Indias- Bolívar

- **Criterios para la toma de decisión:**

- Los niveles de cobertura en el año 2000 están cercanos al 74% con una perspectiva de menor viabilidad hacia el futuro, ya que ampliar la cobertura del servicio implica costos marginales superiores a los ingresos marginales.
- El Distrito no dispone en su presupuesto de recursos para otorgar subsidios.
- Se encuentra que con base en los costos totales reportados por el Distrito el resultado del estudio de viabilidad financiera es negativo; para la CRA dicha argumentación no es aceptable como justificación de la inviabilidad del servicio, como lo pretende el recurrente, por no haber soportado tal cálculo.
- Acorde con el análisis efectuado por la CRA, con la simple mejora de los indicadores de gestión en cuanto a cobertura y recaudo y con la aplicación de la metodología tarifaria vigente, se obtiene un incremento en los ingresos, que hará viable la prestación del servicio.

- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.6 Resolución CRA 235 de 2002, Bogotá D.C.

- **Criterios para la toma de decisión:**

- La cobertura actual es cercana al 100% y las ASE son el mecanismo idóneo para garantizar, con niveles de calidad, la extensión del servicio a los usuarios de menores ingresos que se vayan incorporando al catastro de la ciudad, de acuerdo con las tasas de crecimiento previstas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, que además corresponden en gran parte a los estratos 1, 2 y 3.
- Se pretende con la reasignación de áreas de servicio exclusivo mantener la cobertura a todos los usuarios que existen y hacerla extensiva a los demás usuarios que ingresan al sistema como consecuencia del crecimiento de la ciudad, en especial por razones de inmigración masiva voluntaria o forzosa.
- Eliminar la transferencia de recursos provenientes de las tarifas a la UAESP.

- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.7 Resolución CRA 258 de 2003, Yumbo- Valle del Cauca

- **Criterios para la toma de decisión:**

- La existencia de áreas de servicio exclusivo en el municipio de Yumbo garantiza la prestación del servicio de aseo a los usuarios de menores ingresos, toda vez que con una distribución adecuada de las mismas, se viabiliza financieramente la atención a usuarios con baja capacidad de pago y se logra un equilibrio entre los subsidios y contribuciones.
- La cobertura del servicio es sólo del 80.94 % en el área urbana y del 35% en la zona rural.

- Descreme del mercado que ha afectado negativamente los recursos que deben nutrir el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.8 Resolución UAE-CRA 821 de 2008, Ibagué- Tolima

- **Criterios para la toma de decisión:**

- Plano georreferenciado técnicamente elaborado.
- Falta acciones para el seguimiento de los indicadores de calidad.
- Soporte de la proyección de suscriptores.
- Como se vincularán las zonas rurales dentro del ASE especificando el régimen tarifario que se aplicará para los usuarios del sector rural.
- Revisar toneladas.
- Revisar cálculos del TDi
- Desistimiento por parte del señor alcalde municipal de Ibagué.

- **Decisión:** Desistimiento.

### 3.3.2.9 Resolución UAE-CRA 373 de 2011, Bucaramanga- Santander

- **Criterios para la toma de decisión:**

- Revisar Kilómetros de cuneta barrido.
- Desagregar el número de suscriptores en el área rural y urbana, por estrato socioeconómico y por sector.
- Plano georreferenciado.
- Aplicar cálculos con ajustes de productividad.
- Ajustar las proyecciones de suscriptores de acuerdo con la información del DANE.
- Revisar toneladas.
- Transcurrieron dos (2) meses desde la solicitud de información realizada a la Alcaldía de Bucaramanga y no se recibió respuesta de la información requerida.

- **Decisión:** Desistimiento.

### 3.3.2.10 Resolución CRA 541 de 2011, Bogotá D.C.

- **Criterios para la toma de decisión:**

- En el modelo financiero allegado por la UAESP, se encuentra que durante el periodo analizado la cobertura se incrementará a 207.508 usuarios, de los cuales 150.331 (73%) pertenecen a los estratos 1, 2 y 3.
- La implementación de áreas de servicio exclusivo permite una ganancia adicional y es la de incluir algunos de los servicios especiales contemplados en el parágrafo 2 del artículo 12 del Decreto 1713 de 2002, sin sobrepasar los precios techo establecidos en la regulación vigente.
- Se encontró que la aplicación de los factores de ajustes por productividad (Xc,t) no corresponde a la fórmula expresada en la Resolución 351 de 2005, motivo por el cual, previo al inicio del proceso licitatorio, se debe verificar la correcta aplicación de los ajustes por productividad.
- En caso de existir excedentes en el sistema, éstos deberán ser distribuidos a los usuarios vía tarifa como ganancias en eficiencia.



- **Decisión:** Verificada.

### 3.3.2.11 Resolución CRA 554 de 2011, Yumbo- Valle del Cauca

- **Criterios para la toma de decisión:**

- El municipio aclara que, en el momento de presentar la solicitud, Yumbo cuenta con una cobertura del 100% en la prestación del servicio de aseo, gracias a la existencia del esquema de áreas de servicio exclusivo bajo el cual se rige la prestación del servicio público de aseo, garantizando especialmente calidad en el servicio a los usuarios de menores ingresos (Estratos 1, 2 y 3).
- Se espera que con la nueva concesión del ASE en el municipio, no solo se mantengan los actuales niveles de cobertura y calidad en el servicio, sino que se logre extender esta cobertura a la misma tasa de crecimiento de usuarios proyectada en los estudios poblacionales.
- El balance entre subsidios y contribuciones podría verse comprometido al no existir un ASE, toda vez que, en un escenario de libre competencia, podría presentarse un descreme de mercado, situación que tal como lo señalo la entidad territorial, fue además una de las causales que determinó la necesidad de implementar ASE en el municipio de Yumbo en el año 2003.

- **Decisión:** Verificada por ocho (8) años.

### 3.3.2.12 Resolución UAE-CRA 595 de 2012, Bogotá D.C

- **Criterios para la toma de decisión:**

- Considerando que el aprovechamiento no está solicitado por parte de la UAESP, en la modalidad de prestación de área de servicio exclusivo, la CRA no entró a verificar esta actividad. Sin embargo y atendiendo a lo exhortado por la H. Corte Constitucional<sup>7</sup>, se solicitaron las aclaraciones necesarias, a las que la UAESP no contestó.

- **Decisión:** Desistimiento.

### 3.3.2.13 Resolución CRA 711 de 2015, Santiago de Cali- Valle del Cauca

- **Criterios para la toma de decisión:**

- No existe claridad respecto a la forma en la que se incluyeron determinados corregimientos.
- No se delimita el área del corregimiento que será utilizada para la determinación del cálculo de los Centroides.
- Para la CRA no es posible concluir si con el establecimiento de las áreas de servicio exclusivo planteadas, se garantiza la extensión de la cobertura al 100% de las personas de menores ingresos y si el número de nuevos suscriptores son el total de suscriptores sin cobertura en el municipio de Santiago de Cali.
- Financiación global del servicio.
- Inconsistencias en la copia del pliego de condiciones.
- Flujos de caja de los actuales operadores.
- Producción de residuos.

El municipio no dio respuesta a la solicitud de las aclaraciones antes mencionadas.

<sup>7</sup> Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional.

- **Decisión:** Desistimiento.

### 3.3.2.14 Resolución CRA 727 de 2015, Cúcuta- Norte de Santander

- **Criterios para la toma de decisión:**

- Bajo el esquema de ASE existe viabilidad financiera y un superávit en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos – FSRI durante los 8 años que durarían las áreas de servicio exclusivo.
- El municipio muestra que en el esquema de prestación del servicio mediante ASE, en el mediano y largo plazo existen los recursos necesarios para garantizar la extensión de la cobertura a los usuarios de menores ingresos y otorgarles a su vez los subsidios requeridos por los mismos; pero no demuestra que en la situación actual no cuenta con los recursos necesarios para garantizar la ampliación de la cobertura a usuarios de menores ingresos y que se requiera implementar el esquema de ASE.

- **Decisión:** No verificada.

### 3.3.2.15 Resolución UAE -CRA 131 de 2017, Cúcuta- Norte de Santander

- **Criterios para la toma de decisión:**

- Desistimiento por parte del señor alcalde del municipio de San José de Cúcuta.

- **Decisión:** Desistimiento.

De acuerdo con lo anterior, desde el año 1996, sólo se ha presentado una solicitud de verificación de motivos para establecer cláusulas de exclusividad para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Sin embargo, tomando en consideración los cambios de la normatividad y las nuevas exigencias del mercado, esta Comisión realizará los estudios pertinentes para determinar la conveniencia y necesidad de establecer una nueva regulación sobre ASE para dichos servicios, hasta tanto las condiciones establecidas en la Resolución CRA 151 de 2001 seguirán vigentes para los mismos.

Ahora bien, una vez analizadas las actuaciones adelantadas por esta Comisión en el periodo 1996 - 2017, para verificar cláusulas de áreas de servicio exclusivo en el servicio público de aseo y los aspectos relacionados con los avances y cambios normativos y del sector, se hace necesario expedir una nueva regulación en esta materia, acorde con las condiciones actuales del mercado y la normatividad vigente.

## 4. PROPUESTA REGULATORIA

### 4.1 Objeto

De acuerdo con lo explicado en los apartes expuestos previamente, se hace necesario modificar lo previsto en la Resolución CRA 151 de 2001, en relación con el esquema de ASE en el servicio público de aseo, con lo cual, el objeto de la propuesta es establecer las condiciones para verificar la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo y definir los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse los contratos de prestación del servicio público indicado, en virtud de la solicitud de verificación presentada por la entidad territorial competente.

Para efectos de simplicidad y claridad, cuando en el presente documento y en la resolución se refiera a áreas de servicio exclusivo, se entiende que puede ser una o más.

Así mismo, es necesario precisar que tal como se establece en el proyecto de acto administrativo, cuando se refiere al servicio público de aseo, corresponde a las actividades para las cuales se podría presentar la solicitud de verificación de motivos.

#### **4.2 Ámbito de aplicación**

El proyecto de resolución que se presenta, aplica a las entidades territoriales competentes interesadas en establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivo a las que se refiere el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, para la prestación del servicio público de aseo.

Se incluyen requisitos especiales y adicionales para aquellos casos en que los representantes legales de dos o más municipios o distritos se unan, agrupen o asocien para prestar conjuntamente el servicio público de aseo, mediante áreas de servicio exclusivo.

#### **4.3 Estabilidad regulatoria de las tarifas**

La solicitud de verificación de motivos de áreas de servicio exclusivo contendrá la fórmula de cálculo de las tarifas, la cual podrá ser establecida con la metodología tarifaria vigente expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA o será la definida por la entidad territorial competente.

En todo caso, la tarifa resultante de ésta última deberá ser igual o menor a la calculada con la metodología tarifaria vigente y su forma de cálculo no podrá modificarse durante el periodo de duración del esquema de áreas de servicio exclusivo, ya que es una variable fundamental del cálculo de la viabilidad financiera del mismo.

#### **4.4 Condiciones objeto de verificación**

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico por solicitud de representante legal de la (s) entidad (es) territorial (es) competente (s) para abrir la licitación para la contratación de la prestación del servicio público de aseo mediante áreas de servicio exclusivo, realizará la verificación de motivos que permita la inclusión de dichas cláusulas en los contratos, mediante el cumplimiento de los siguientes criterios fundamentales establecidos en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994:

- a. Que el esquema de áreas de servicio exclusivo objeto de verificación, garantice la extensión de la cobertura a usuarios de menores ingresos, de acuerdo con lo adoptado por el municipio o distrito, sin desmejorar la calidad del servicio.
- b. Que el esquema de áreas de servicio exclusivo sea financieramente viable e indispensable, para garantizar la ampliación de la cobertura de que trata el literal anterior.
- c. Que el área que se declare como de servicio exclusivo, produzca ganancias por concepto de eficiencia económica asociadas a las economías de escala del servicio público de aseo, de manera que permitan la extensión de la cobertura del servicio a los usuarios de menores ingresos como mínimo con los estándares de calidad del servicio definidos en la normatividad y en la metodología tarifaria vigente expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

#### **4.5 Requisitos para la Verificación de Motivos**

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en el curso de la actuación administrativa respectiva, verificará la existencia de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos para la prestación del servicio público de aseo y el cumplimiento de las condiciones a las cuales deben someterse los mismos.

Las entidades territoriales competentes interesadas deben presentar ante la Comisión lo siguiente:

4.5.1 El número de áreas de servicio exclusivo y su ámbito geográfico.

Se debe presentar de manera clara el número de áreas de servicio exclusivo que se solicitan y la delimitación geográfica de cada una, con el fin de identificar la extensión y zonas del municipio que abarcan.

Teniendo en cuenta que es responsabilidad del ente territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 y el numeral 19 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012<sup>8</sup>, garantizar la prestación eficiente del servicio a todos los habitantes de su territorio y para cumplir con esta obligación, cuenta con la autonomía para recurrir a instrumentos legales como el previsto en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994 para establecer áreas de servicio exclusivo.

4.5.2 Mapa que contenga: i) Coordenadas de la delimitación de las áreas geográficas que se establecerían como de servicio exclusivo, ii) coordenadas de localización e identificación de la ubicación del centroide de las áreas de servicio exclusivo, iii) zonas objeto de extensión de la cobertura del área urbana y rural, si incluye esta última, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT) según corresponda, del ente territorial que presente la solicitud.

El mapa debe presentarse en el sistema de referencia MAGNA-SIRGAS o el sistema de coordenadas oficial que se encuentre vigente y debe ser enviado como un anexo impreso o en archivo digital.

4.5.3 Documento que contenga los soportes técnicos y económicos que sustenten la extensión de la cobertura del servicio público de aseo a las personas de menores ingresos y un archivo de cálculo de Excel que permita la identificación precisa de:

a. Número de usuarios por estrato de menores ingresos en el área urbana, de expansión urbana y áreas rurales, a los cuales se les extenderá la cobertura, conforme a lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT) según corresponda y el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS, los cuales deben ser identificados geográficamente en el mapa del numeral anterior.

Para determinar el número de usuarios de menores ingresos en el área urbana, de expansión urbana y áreas rurales a los cuales se les extenderá la cobertura del servicio público de aseo, se podrá adjuntar al documento una tabla donde se les clasifique de acuerdo con el estrato socioeconómico y la ubicación geográfica dentro de las áreas de servicio exclusivo, tomando como referencia lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT) según corresponda y el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS.

Adicionalmente, se señala que la Comisión sólo verificará la extensión de cobertura del servicio público de aseo a los usuarios de menores ingresos y no al número ni a la proporción de nuevos usuarios sobre el total de usuarios de un municipio o distrito.

b. Cálculo de las tarifas. Incluir la fórmula de cálculo de la tarifa de las áreas de servicio exclusivo, con base en lo definido en el artículo 6 del proyecto regulatorio. Para las áreas rurales, las tarifas deberán calcularse para las actividades que la entidad territorial incluya en su solicitud.

<sup>8</sup> "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Se deben calcular las tarifas con las que se está proyectando el modelo financiero de las áreas de servicio exclusivo, señalando si éstas obedecen a la aplicación de la metodología tarifaria vigente o si se definieron mediante otros criterios. En este último evento, no podrán ser superiores a las calculadas con la metodología tarifaria vigente establecida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

El solicitante deberá demostrar a través del archivo Excel que contenga el cálculo de las tarifas, que en el esquema de área de servicio exclusivo, estas son iguales o menores a las calculadas con la tarifa resultante de la metodología vigente, para lo cual, deberá discriminar los costos por cada actividad del servicio, así como los factores de actualización y las tarifas finales por suscriptor y estrato para cada uno de los periodos de la vigencia del esquema.

Adicionalmente, las tarifas de las áreas rurales deben estar sujetas a las actividades que se presten efectivamente en estas zonas. Lo anterior, debido a que existen características de estas áreas que imposibilitan la prestación del total de actividades que componen el servicio público de aseo.

Así mismo, la metodología tarifaria o la fórmula tarifaria aplicada no podrá modificarse durante el periodo de duración del esquema.

c. Cálculo de los costos de la prestación del servicio en las áreas de servicio exclusivo de acuerdo con la metodología tarifaria vigente o con la propuesta, y un modelo Capex-Opex en el cual se estimen los costos totales fijos y variables anualizados de la prestación del servicio público de aseo para el periodo de duración del esquema.

Como resultado del modelo, se debe determinar la viabilidad financiera del esquema presentado.

d. Modelo Capex-Opex que contenga el análisis de costos y su documento de soporte, en el cual demuestre en las condiciones actuales: i) Los costos de prestación del servicio de un año en los que incurriría el ente territorial como prestador directo para extender la cobertura a los usuarios de menores ingresos; y, ii) Que de acuerdo con el resultado de costos indicado previamente, el ente territorial no cuenta con los recursos necesarios para ello.

e. Las variables, supuestos y parámetros usados en la estructuración de las proyecciones del modelo Capex-Opex, soportados en los reportes del Sistema Único de Información -SUI- de la Superintendencia de Servicios Públicos -SSPD. En caso de no contar con esta información, podrán soportarse en estudios que haya realizado el municipio o distrito para determinar dichas variables, supuestos y parámetros, dentro de los tres (3) años anteriores a la presentación de la solicitud de verificación de motivos.

Se deben justificar técnicamente cada una de las variables, supuestos y parámetros utilizados en la estructuración del esquema de áreas de servicio exclusivo, cuya fuente debe ser el Sistema Único de Información-SUI- de la SSPD, ya que es el sistema de información oficial de servicios públicos en Colombia. Si no se cuenta con esta información, deben soportarse en estudios que haya realizado el municipio o distrito para determinar dichas variables, dentro de los tres (3) años anteriores a la presentación de la solicitud de verificación de motivos. Estos estudios podrán tener como fuentes, entre otras, censos y encuestas realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE.

Adicionalmente, las variables, supuestos y parámetros deberán explicarse dentro del documento que contenga los argumentos técnicos de la solicitud y los mismos se deberán emplear dentro del archivo de Excel en el que se realice la evaluación financiera del esquema, guardando coherencia entre ambos.

f. Financiación global del servicio. Presentar un análisis de flujo de caja proyectado para los años de duración de las áreas de servicio exclusivo, que incluya i) Ingresos por tarifas, ii) Recursos del Sistema General de Participaciones destinados para los subsidios del servicio público de aseo y iii) Recursos



provenientes de otras fuentes. Se deberá acompañar con la explicación detallada de los supuestos utilizados para el caso de las proyecciones y por lo menos con los siguientes soportes:

- I. Balance general anual proyectado a 31 de diciembre de cada uno de los años del flujo de caja.
- II. Estado de pérdidas y ganancias anual proyectado de cada uno de los años del flujo de caja.
- III. El Valor presente neto del esquema debe ser positivo y la tasa interna de retorno del mismo debe ser como mínimo el WACC regulatorio definido en la metodología tarifaria vigente.
- IV. Balance de subsidios y contribuciones, en donde se evidencie que el municipio o distrito cuenta con los recursos suficientes para asegurar los subsidios a los nuevos usuarios objeto de extensión de la cobertura, bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo.

En el caso de los estados financieros, el balance general y el estado de pérdidas y ganancias, estos deberán estar acordes con lo definido en las Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF.

Para demostrar la financiación global del servicio, el ente territorial competente presentará un flujo de caja, un balance general y un estado de pérdidas y ganancias proyectados, por cuanto estos estados financieros presentan de una manera dinámica, el movimiento de entradas y salidas de efectivo proyectadas para un negocio, en un período determinado de tiempo, y la situación de efectivo, al final del mismo período.

Adicionalmente, el flujo de caja deberá contener como ingresos, los recursos recaudados vía tarifa del servicio público de aseo y como costos los proyectados de la prestación real del servicio. La financiación global deberá incluir un aparte que muestre los ingresos y costos de prestación a los usuarios de menores ingresos a los que se les va a extender la cobertura.

De igual manera, se deberá presentar la financiación global del servicio para cada área de prestación y el esquema de las áreas de servicio exclusivo en forma conjunta, en donde se evidencie que la tasa de retorno del esquema es como mínimo el WACC regulatorio definido en la metodología tarifaria vigente.

g. Actividades del servicio público de aseo materia de exclusividad. El ente territorial podrá presentar la solicitud para alguna de las siguientes opciones:

- i. Recolección y Transporte de residuos no aprovechables, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles, lavado, limpieza de playas e instalación y mantenimiento de cestas en las áreas públicas y aprovechamiento.
- ii. Recolección y Transporte de residuos no aprovechables, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped, poda de árboles, lavado, limpieza de playas e instalación y mantenimiento de cestas en las áreas públicas.

En ningún caso se podrán solicitar áreas de servicio exclusivo de forma independiente para la actividad complementaria de aprovechamiento, de disposición final y tratamiento de lixiviados, de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y para corte de césped, poda de árboles, lavado, limpieza de playas e instalación y mantenimiento de cestas en las áreas públicas.

De acuerdo con lo anterior, al establecer el área de servicio exclusivo se debe tomar como referencia la actividad de recolección de residuos sólidos no aprovechables, en razón a que la Ley 142 de 1994, el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución CRA 720 de 2015, establecen ésta como la actividad principal y; las actividades de transporte, barrido y limpieza, limpieza urbana, aprovechamiento, disposición final y tratamiento como complementarias.

De otra parte, cuando la Comisión de Regulación realiza la verificación de motivos, revisa que en el modelo financiero se encuentren incluidos todos los costos de las actividades que conforman el servicio público de aseo y que son necesarios para calcular las tarifas, incluyendo la disposición final que entre otros, es

fundamental para determinar la distancia desde el centroide del área de prestación del servicio hasta el relleno sanitario para el cálculo del costo de recolección y transporte –CRT-.

La verificación que realiza la Comisión no conlleva la validación de los modelos financieros, los supuestos empleados, ni los valores estimados de los contratos; en razón a que quien tiene la competencia para definir el esquema mediante el cual se prestará el servicio público y definir las actividades que serán incluidas en el esquema de área de servicio exclusivo de aseo es el ente territorial.

Ahora bien, la propuesta regulatoria que se desarrolla en el presente documento no establece la exclusividad para la actividad de aprovechamiento de manera independiente, toda vez que dicha actividad, al ser reglamentada por el Decreto 596 de 2016<sup>9</sup> y la Resolución 276 de 2016<sup>10</sup> expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, plantean un proceso de formalización para los recicladores de oficio como prestadores de la actividad de aprovechamiento que se alcanzará hasta en un periodo de 5 años. Dicho proceso tiene fases de inscripción como prestadores, planes de inversión y operación para hacer que las nuevas personas prestadoras ofrezcan un servicio de calidad. Por esta razón, no es viable en este momento imponer una regulación adicional para establecer un área de servicio exclusivo de esta actividad, cuando muchos de los actores participantes se encuentran en este proceso de formalización y fortalecimiento de una gestión empresarial.

Adicionalmente, las actividades complementarias de barrido y limpieza, limpieza urbana, disposición final y tratamiento por sí mismas, no cumplen con el requisito establecido por la Ley sobre extensión de cobertura en el número de suscriptores atendidos, dado que es responsabilidad de la persona prestadora de recolección y transporte de residuos no aprovechables, por ser quien tiene el convenio de facturación y realiza la inclusión de los costos de todas las actividades en una misma factura.

De otra parte, la actividad de disposición final y el tratamiento de lixiviados no podrían ser objeto de exclusividad por cuanto la Ley 1753 de 2015 en el artículo 88, determina que no se podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios.

Independientemente que la entidad territorial incluya o no la actividad de aprovechamiento en el esquema de áreas de servicio exclusivo, debe indicar la forma mediante la cual se articularán las actividades de los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables con las de los prestadores de aprovechamiento, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 596 de 2016 que modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución 276 de 2016 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o las disposiciones que las modifiquen, adicionen, deroguen o sustituyan.

4.5.4 Copia del proyecto del pliego de condiciones de la licitación, de la minuta del contrato y de los reglamentos técnico-operativo y comercial-financiero.

Con el objeto de determinar la concordancia de aquellos aspectos y requisitos de la prestación del servicio público de aseo mediante áreas de servicio exclusivo que hayan sido verificadas por la CRA, con el documento que contiene las condiciones que registrarán el contrato entre el ente territorial y el concesionario.

4.5.5 Copia del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS vigente para el municipio o distrito solicitante de las áreas de servicio exclusivo.

<sup>9</sup> Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por la cual se reglamentan los lineamientos del esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio acorde con lo establecido en el Capítulo 5 del Título 2 de la parte 3 del Decreto número 1077 de 2015.

Remitir el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS vigente, debido a que éste se constituye en la fuente oficial de los valores tomados para las frecuencias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, cantidades y frecuencias de prestación de las actividades de limpieza urbana, aprovechamiento y la inclusión de acciones afirmativas para los recicladores, entre otros aspectos.

#### **4.6 Condiciones de los contratos que incluyan cláusulas sobre áreas de servicio exclusivo**

Los contratos que se celebren como resultado del proceso de selección de licitación pública bajo la modalidad de concesión, por las entidades territoriales competentes para la prestación del servicio público de aseo mediante áreas de servicio exclusivo, deberán cumplir las condiciones establecidas en el proyecto regulatorio y contener los siguientes aspectos:

- a) Determinación del ámbito geográfico. Debe identificar, con toda precisión, por medio del mapa definido en el artículo 8, literal b del proyecto regulatorio, el ámbito geográfico para el cual se concederá la exclusividad de la prestación del servicio público de aseo.
- b) Cobertura. Número de usuarios por estratos y por tipo a los que se les proporcionará el servicio durante el plazo del contrato de acuerdo con los programas de expansión del municipio o distrito.
- c) Actividades del servicio público de aseo a las cuales se extiende la exclusividad.
- d) Calidad del servicio. Deben establecerse, de manera detallada y concreta, los niveles de calidad del servicio que debe garantizar el contratista a los usuarios, los cuales deben ser, por lo menos, iguales a los establecidos en la normatividad vigente.
- e) Plazo. El plazo máximo de las áreas de servicio exclusivo solicitadas lo determinará el ente territorial, de acuerdo con las actividades que se incluyan en su solicitud y estructuración del esquema financiero y será máximo de ocho (8) años incluyendo las prórrogas.

Este plazo máximo de ocho años se basa en que el periodo de duración de las áreas de servicio exclusivo corresponda con el mediano plazo del PGIRS, que es la misma vigencia de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, especialmente porque el PGIRS es el instrumento de planeación municipal que contiene los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades y recursos definidos por los entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos.

Por otra parte, el Decreto 1077 de 2015 reglamentó las actividades de limpieza en las áreas públicas urbanas, para ser incluidas en la metodología tarifaria del servicio público de aseo, con lo cual se promueve la integralidad del servicio en las áreas de prestación y se realizan con base en los proyectos y programas definidos en el PGIRS.

- f) Obligaciones que el contratista asume respecto al servicio.

Todas aquellas que según la ley, deben incluirse en el contrato de servicios públicos, y aquellas especiales que determine la entidad territorial competente como parte del mismo.

- g) Tarifas. El contrato de concesión se sujeta en esta materia a lo consagrado en la propuesta regulatoria.
- h) Aportes de las entidades públicas para extender la cobertura del servicio.

#### 4.7 Otras disposiciones sobre recursos del esquema

- a. Los ingresos de las tarifas solo podrán destinarse a cubrir las actividades asociadas a la prestación del servicio público de aseo, definidas en el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015 o el que lo modifique, sustituya, adicione y/o derogue.
- b. En ningún caso el municipio o distrito podrá apropiarse de recursos derivados de las tarifas de las áreas de servicio exclusivo.
- c. Teniendo en cuenta que el esquema de áreas de servicio exclusivo requiere de una interventoría a los contratos de concesión del servicio público de aseo y la implementación de los sistemas de información comercial y operativo, el pago de éstos podrá ser cubierto con los recursos del esquema.

#### 4.8 Solicitud de Áreas de Servicio Exclusivo por parte de dos o más municipios o distritos

Cuando dos o más municipios o distritos se conformen en asociaciones de entidades territoriales y soliciten la verificación de motivos para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo para prestar el servicio público de aseo, se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto anteriormente, y de manera especial, lo previsto en el anexo, de la siguiente forma:

Se debe elaborar un Estudio de Viabilidad Técnica y Financiera para cada uno de los siguientes escenarios:

- a. Análisis de las condiciones existentes de prestación del servicio público de aseo en cada municipio o distrito considerado como un mercado individual.
- b. Análisis de las condiciones propuestas para la prestación del servicio público de aseo bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo (mercado agregado).

La solicitud de verificación de motivos de áreas de servicio exclusivo contendrá la tarifa a cobrar a los suscriptores, la cual podrá ser calculada con la metodología tarifaria vigente expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA o con una fórmula tarifaria definida por la (s) entidad (es) territorial (es) competente (s). En todo caso, la tarifa resultante de ésta última deberá ser igual o menor a la calculada con la metodología tarifaria vigente y su forma de cálculo no podrá modificarse durante el periodo de duración del esquema.

Cálculo de los costos de la prestación del servicio en las áreas de servicio exclusivo y un modelo Capex-Opex en el cual se estimen los costos totales fijos y variables anualizados de la prestación del servicio público de aseo para el periodo de la solicitud.

Así mismo, para ambos escenarios, se deben definir los ingresos procedentes de tarifas, los recursos del Sistema General de Participaciones destinados para los subsidios y otros ingresos municipales o distritales, del departamento o de la nación.

Se debe presentar el PGIRS regional establecido en el artículo 3 de la Resolución 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el cual la CRA pueda determinar la congruencia de los programas, proyectos y metas para el mediano plazo que corresponde al plazo máximo del área de servicio exclusivo y a la vigencia de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

La tasa de retorno del esquema debe ser como mínimo el WACC regulatorio definido en la metodología tarifaria vigente.

REG-FOR02 V01

Para el análisis de la viabilidad financiera, se deben determinar las condiciones de prestación del servicio público de aseo de manera individual por cada municipio o distrito y las resultantes bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo.

Para la elaboración del análisis de viabilidad de cada escenario, se debe dar cumplimiento a los requisitos previstos en el artículo 8 del proyecto regulatorio.

Adicionalmente se deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

**Centroide con operación municipal individual:** Se debe estimar un punto identificado con coordenadas que representa el sitio donde se concentra la producción de residuos del área de prestación de servicio de un municipio, desde el cual se estima la distancia de manera individual al sitio de disposición final.

**Centroide del esquema de áreas de servicio exclusivo (mercado agregado):** Se debe estimar un punto identificado con coordenadas que representa el sitio donde se concentra la producción de residuos de las áreas de servicio exclusivo, desde el cual se estima la distancia de dicho mercado al sitio de disposición final.

Si el Valor Presente Neto y la tasa interna de retorno del escenario de mercado individual es menor que el Valor Presente Neto y la tasa interna de retorno del escenario bajo esquema de áreas de servicio exclusivo, se evidenciarían las economías de escala resultantes de la agregación de mercado individuales.

Para el análisis de la viabilidad financiera de la prestación individual frente a la prestación del servicio en esquema de áreas de servicio exclusivo, deberá presentar el siguiente cuadro comparativo, que recopila el resultado de los análisis descritos anteriormente, con base en el cual la CRA podrá determinar la viabilidad financiera del esquema mediante la comparación de los costos de cada una de las actividades del servicio público de aseo.

Mercado individual			Flujo de caja – Años			ASE	Flujo de caja – Años		
Municipio1	Municipio2	Municipio <sub>n</sub>	1	2	n		1	2	n
CCS1	CCS2	CCSn				CCSs			
CBL1	CBL2	CBLn				CBLs			
CLUS1*	CLUS2	CLUSn				CLUSs*			
CRT1	CRT2	CRTn				CRTs			
CDF	CDF2	CDFn				CDFs			
CTL*	CTL2	CTLn				CTLs*			
VBA*	VBA2	VBA <sub>n</sub>				VBA <sub>s</sub> *			
<b>TOTAL COSTOS</b>						<b>TOTAL COSTOS</b>			
Ingresos por tarifa						Ingresos por tarifa			
Ingresos por subsidios SGP						Ingresos por subsidios SGP			
Otros ingresos						Otros ingresos			
<b>TOTAL INGRESOS</b>						<b>TOTAL INGRESOS</b>			

(\*) Estos costos se calculan cuando se aplique la Resolución CRA 720 de 2015.