Bases de los estudios para la revisión del marco tarifario para el servicio público de aseo

existen problemas que generan
diversos puntos de vista,
que presentan múltiples posibilidades

**te invitamos
a participar en la
construcción de la
nueva metodología de aseo...**

... porque tu aporte cuenta y
con tus ideas podemos hacerla mejor.

Comisión
de Regulación
de Agua Potable y
Saneamiento Básico

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República de Colombia

Miembros de la Comisión

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Beatriz Uribe Botero

Viceministra de Agua y Saneamiento
Claudia Patricia Mora Pineda

Ministro de la Protección Social
Mauricio Santamaría Salamanca

Director Departamento Nacional de Planeación
Hernando José Gómez Restrepo

Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios (E)
Ángela Patricia Rojas Combariza

Expertos Comisionados

Silvia Juliana Yepes Serrano – Directora Ejecutiva (E)
Érica Johana Ortiz Moreno – Experta Comisionada
Julio César del Valle Rueda – Experto Comisionado

Unidad Administrativa Especial

Érika Bibiana Pedraza – Subdirectora Técnica
Beatriz Elena Cárdenas Casas – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Alejandro Iván Gualy Guzmán – Jefe Oficina Asesora de Planeación
Pedro Luis Bohórquez Ramírez – Subdirector Administrativo y Financiero

Mayo de 2011

Tabla de contenido

Presentación 8

1. ANTECEDENTES 9

1.1 Resultados de la Aplicación de la Metodología. 9

2. ASPECTOS GENERALES DE LA REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA TARIFARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. 12

2.1 Intencionalidad regulatoria 12

2.2 Aspectos generales del tipo de regulación a aplicar 14

2.3 Aspectos básicos del criterio de eficiencia 15

2.4 Costos y gastos 16

2.5 Criterios relacionados con calidad del servicio 16

2.6 Criterios para remunerar el patrimonio de los accionistas 16

2.7 Los demás criterios tarifarios contenidos en la ley 17

3.ELEMENTOS PARA LA REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA TARIFARIA. 18

3.1 Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) 18

3.2 Costo de Recolección y Transporte (CRT) 18

3.3 Costo de Transporte Excedente (CTE) 19

3.4 Costo de Barrido y Limpieza (CBL) 20

3.5 Costo de Tratamiento y Disposición Final 21

3.6 Aprovechamiento 23

3.7 Asuntos complementarios 23

3.8 Servicios Especiales 25

4. CONCLUSIONES. 27

1

Presentación

Uno de los aspectos más importantes en la tarea de construir Estado es la discusión democrática abierta. Los asuntos regulatorios, dado su sustrato técnico requieren un esfuerzo adicional de la Administración para asegurar la comprensión profunda de todos los afectados con sus decisiones.

Esta ha sido una de las tareas fundamentales de la CRA: a partir de la necesidad de promover la eficiencia económica en la prestación de los servicios regulados, nos hemos comprometido en la tarea de llegar cada vez a más colombianos con nuestras propuestas, de manera que la regulación se convierta en un proceso colectivo de continuo crecimiento, desde la experiencia del regulador, de los suscriptores y usuarios, de las empresas prestadoras, de las asociaciones de consumidores y de los vocales de control.

La presentación de las Bases de los estudios que serán parte de la revisión quinquenal de la metodología tarifaria del servicio público de aseo constituye el primer paso del debate de las propuestas de la Comisión, con el fin de que los colombianos asumamos la tarea de conocer y apropiarnos de las decisiones que nos afectan a todos. La constante tensión entre el precio razonable y la cobertura del servicio prestado con calidad anima el quehacer diario de la Comisión. En particular, las Bases que se presentan en este documento son el resultado no solo de la intención regulatoria de quienes servimos al país en la CRA, sino de la discusión con los agentes del sector promovida por esta entidad en diversos escenarios.

La propuesta regulatoria contenida en este documento presenta la forma en que serán revisadas las consideraciones contenidas en las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, con el objeto de evaluar su eficacia, reformular su aplicación u optimizar su implementación por parte de los prestadores. Así, las señales tendientes a generar incentivos para el aprovechamiento y la separación en la fuente a través de la medición; los incentivos dirigidos a promover la eficiencia dinámica mediante el transporte a granel de residuos sólidos; y aquellos tendientes a agrupar mercados colindantes, entre otros, serán analizados para garantizar su concordancia con la regulación y las políticas nacionales en materia de residuos sólidos.

Mediante la expedición de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: "Prosperidad para todos", el Gobierno Nacional define políticas para el próximo cuatrienio y establece obligaciones a las entidades del sector de agua potable y saneamiento básico. Para el caso particular del servicio público de aseo, y con el objeto de continuar con las medidas tendientes a mejorar la eficiencia en el manejo de los residuos sólidos, el Plan Nacional de Desarrollo, entre otros, reitera lo establecido en la Ley 1151 de 2007, en relación con la creación de un incentivo para la ubicación de rellenos sanitarios de carácter regional, pero incorpora el mismo tipo de incentivo para aquellos municipios en los que se ubiquen estaciones de transferencia.

El análisis de los elementos que hoy conforman el marco tarifario del servicio de aseo y la incorporación de lo establecido en el Plan de Desarrollo 2010-2014, serán considerados por la Comisión en aras de expedir un marco tarifario que permita garantizar la suficiencia financiera de los prestadores del servicio, la utilización de los desarrollos tecnológicos actuales, las mejoras en la calidad en la prestación del mismo, a precios razonables y que, permita que las ganancias de eficiencia se trasladen a los usuarios.

Se plantea entonces continuar con la metodología de precio techo con ajuste de IPC-X, en la búsqueda incesante de incorporar medidas de eficiencia en los costos de prestación del servicio. Lo anterior, acompañado de la utilización de tecnologías de referencia más eficientes y que optimicen el uso de los recursos.

Tal y como se realizó anteriormente, para el análisis del nuevo marco tarifario se utilizará la información reportada por las empresas, para establecer estructuras y curvas de costos asociadas a la prestación del servicio basadas en un proceso de benchmarking. Este análisis de costos tendrá en cuenta las variaciones impositivas que hayan sido implementadas por el Gobierno Nacional, así como las nuevas exigencias ambientales.

Así las cosas, este documento pretende contribuir al proceso de participación y divulgación con todos los agentes sectoriales que se realizará a través de foros, sesiones de trabajo y consultas públicas que se llevarán a cabo permanentemente, previo a la expedición de la propuesta tarifaria.

2

Antecedentes

La metodología contenida en las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 mantiene una aproximación de precios techo para remunerar la prestación del servicio, que buscó reconocer costos eficientes y suficientes para cada componente, garantizar la transparencia por medio de la separación de costos y, a diferencia de lo contenido en la Resolución CRA 151 de 2001, permitir la desagregación de actividades, como la comercialización, y el barrido y la limpieza.

Asimismo, conservó la estructura de precios máximos, establecida en el primer período tarifario, y además introdujo señales que buscaron mejorar, principalmente, la eficiencia en los costos asociados a la prestación del servicio. En este sentido, los techos para este período tarifario fueron definidos bajo criterios de eficiencia, para incentivar a los prestadores a tener una estructura de costos inferiores a estos techos, para competir en el mercado.

En la definición de una estructura costo-eficiente se reconoció la existencia de economías de escala en las diferentes actividades que forman parte del servicio público de aseo, lo que permite la desagregación por factura en el Costo Medio Fijo de Referencia (compuesto por el Costo de Comercialización y por el Costo de Barrido y Limpieza) y en el Costo Medio Variable de Referencia (compuesto por el Costo de Recolección y Transporte, Costo de Tramo Excedente y Costo de Disposición Final y Tratamiento).

De esta manera, esta metodología ha buscado establecer unos precios techo que se ajusten a los costos de prestación del servicio, incluyendo además medidas de eficiencia. El establecimiento de precios máximos cumple con dos propósitos: i) Reconocer costos eficientes que observen los criterios tarifarios de la ley; y ii) Incentivar la competencia en aquellos casos donde un potencial competidor pueda, en efecto, prestar al servicio a costos más bajos gracias a su productividad y eficiencia.

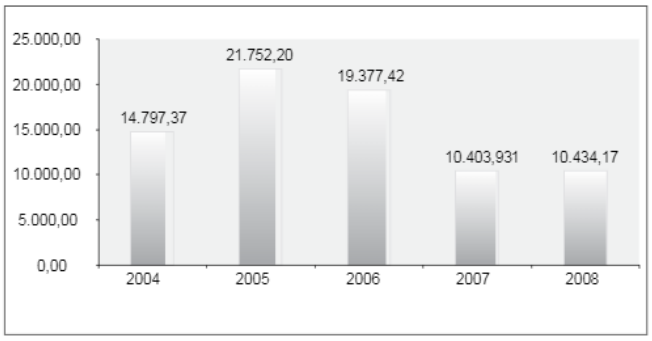
2.1. Resultados de la aplicación de la metodología

En el análisis de la aplicación del segundo período tarifario se encontró que los posibles incrementos en los costos máximos de referencia asociados a los diferentes componentes que forman parte del servicio público de aseo, por efecto del reconocimiento expreso de los costos y el incremento en los niveles de calidad en el servicio, son compensados por el cambio del parámetro fijo de producción de residuos (PPU), en el momento en que se estima el pago (tarifa) que se debe hacer por la prestación del servicio.

De esta manera, para una muestra de 39 empresas localizadas en 28 municipios, el valor de la factura promedio[1] para el estrato 4, a pesos de diciembre de 2008, es un 9% inferior con la actual metodología ($9.937 suscriptor-mes) frente al promedio de factura calculada con la metodología anterior ($10.966 suscriptor-mes)[2] .

Si se tiene en cuenta la factura promedio del estrato 4 en los meses de diciembre de los años 2004 a 2008, se tiene una variación con tendencia a la disminución desde el momento de la aplicación de la metodología tarifaria vigente, tal como se presenta a continuación:

Gráfica 1



Fuente: SUI. Cálculos CRA. Pesos de diciembre de 2008

En promedio, la metodología vigente presentó una reducción en las tarifas de los diferentes componentes, como consecuencia de la medición de los residuos sólidos presentados por cada suscriptor. Se debe destacar que la tarifa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas depende de variables como el número de suscriptores y la cantidad de kilómetros de cuneta barridos, razón por la cual la variación fue positiva. Por otra parte, se ha observado que cuando se comparan los costos máximos de referencia por componente resultantes de las dos metodologías, se observa un aumento al aplicar la metodología actual.

Tabla 1. Variación promedio ponderado de los costos máximos de referencia y las tarifas por componente de la resolución CRA 151 de 2001 en comparación con la Resolución CRA 351 de 2005

COMPONENTE	COSTO	TARIFAS
Recolección y Transporte	8,1%	-68%
Barrido y Limpieza	2,5%	27%
Disposición Final	0,3%	-14%
Tramo Excedente	-3,9%	-61%

Fuente: SUI. Cálculos CRA.

[1] Promedio ponderado por número de suscriptores de cada empresa.

[2] C., 2010, análisis comparativo de costos y tarifas del servicio de aseo bajo las metodologías establecidas en las Resoluciones CRA 151 de 2001 y CRA 351 y 352 de 2005.

De lo anterior se evidencia que, si bien con el cambio de metodología tarifaria se presentó un incremento en los costos de referencia de los componentes (a excepción del transporte por tramo excedente) en relación con las tarifas (en la facturación) el usuario final percibió menores valores, a excepción de la relacionada con barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Del análisis realizado por la Comisión se puede concluir lo siguiente:

- El valor de la factura promedio para estrato 4, obtenido con la metodología actual ($10.276 suscriptor-mes), es 6% inferior al promedio de factura con la metodología anterior ($10.956 suscriptor-mes).

- La medición de los residuos sólidos ha resultado ser la variable influyente en el valor de la factura final obtenida y de cada uno de los componentes tarifarios.

- En promedio, todos los componentes tarifarios presentan disminución con la metodología vigente, como consecuencia de la medición de los residuos sólidos presentados por cada suscriptor, a excepción de la Tarifa de Barrido y Limpieza.

- Se destaca que la participación en el total de la factura de la tarifa del componente de recolección y transporte disminuyó de 68% al 25%. Entre tanto, la participación de la tarifa de barrido y limpieza aumentó de 16% a 28%; mientras que la tarifa de disposición final se incrementó de 14% a 23%.

- En promedio, para las empresas que conforman la muestra, la tarifa de barrido y limpieza ha aumentado en 14,7%.

- Por el contrario, al observar los costos de referencia se observa aumento con la metodología actual; la mayor parte de los prestadores se han acogido al techo máximo permitido por la Resolución, a excepción del Costo de Disposición Final y Tratamiento.

3

Aspectos generales de la revisión de la metodología tarifaria del servicio público de aseo

3.1 Intencionalidad regulatoria

La búsqueda de la eficiencia económica es una tarea de actualización permanente. La vigencia de las fórmulas tarifarias establecida en la Ley 142 de 1994, a la vez que garantiza la seguridad del inversionista por un término mínimo de cinco años, supone un período de evaluación y reflexión permanente respecto de los efectos de la decisión regulatoria. El acopio de más y mejor información, el aprovechamiento de la eficiencia dinámica por parte de los prestadores y los avances en la ciencia económica hacen exigible del regulador decisiones novedosas que permitan prestar mejor el servicio, con tarifas que incorporen costos cada vez más eficientes.

De esta forma, la intención del regulador se ve reflejada como primera medida en la revisión de la totalidad de los componentes (con miras especialmente a verificar los costos aceptados en la metodología actual y la remuneración de las inversiones), reconociendo las ventajas de mantener una regulación de precio techo corregida mediante un factor de eficiencia, representado por el parámetro –X. Sin embargo, se considera necesario establecer mecanismos que permitan independizar los costos para cada componente del servicio, de manera que se facilite al máximo la vigilancia y el control de eventuales conductas anticompetitivas de los prestadores integrados verticalmente, con aquellos que prestan solo alguno de los componentes y que requieren para prestar el servicio de las facilidades esenciales que son de propiedad de sus competidores, respecto de las cuales los últimos actúan como monopolistas.

En relación con el Costo de Comercialización por Suscriptor o Usuario, se considera necesario revisar la fórmula para remunerar la facturación conjunta del servicio cuando el prestador del servicio público de aseo debe facturar con un prestador diferente al de acueducto, de manera que la determinación de costos eficientes para reconocer no se encuentre con el obstáculo que supone la imposibilidad de establecerlos para un prestador regulado por otra Comisión diferente de la CRA. De esta forma, se propone revisar la posibilidad de aproximarse a los costos de comercialización mediante la aplicación de técnicas de medición de eficiencia comparativa, que reconozcan la existencia de variables que determinan los costos de facturación por usuario.

Así mismo, se buscará que los operadores desarrollen campañas educativas estructuradas y dirigidas a incorporar en la ciudadanía los conceptos de separación en la fuente y "Área limpia", con énfasis en los estudiantes, líderes comunitarios y autoridades. Adicionalmente, estas campañas deberán ser formuladas en forma tal que sus beneficios puedan ser medidos en el mediano y largo plazo.

En materia de Costo de Recolección y Transporte, así como de Costo por Transporte Excedente, se considera necesario incorporar en la determinación de costos de la CRA, factores exógenos tales como las características de las vías, de manera que el tiempo del transporte no se vea afectado únicamente por el factor distancia. Así mismo, se propone revisar la posibilidad de reconocer el efecto que tienen condiciones como el ordenamiento territorial, o la existencia de restricciones de orden socioeconómico, no sólo para efectos de la determinación del tamaño de los mercados, sino como un elemento determinante para el aprovechamiento de las ganancias en eficiencia derivadas del transporte a granel. En igual sentido, se identificó la necesidad de determinar la utilidad de incorporar incentivos positivos para la construcción de estaciones de transferencia.

De igual forma, se propone conservar el concepto de centroide como elemento objetivo de determinación de distancias, pero estableciendo, a la vez, herramientas claras que permitan su actualización ante variaciones del área de prestación.

Respecto del Componente de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, se propone establecer mecanismos de coordinación efectivos que permitan garantizar la adecuada prestación del servicio en el área urbana del respectivo municipio cuandoquiera que exista más de un prestador en el ente territorial, de manera que se reduzca sensiblemente la asimetría de información entre el suscriptor y el prestador y entre el organismo de vigilancia y control y el último. En forma paralela, es necesario que, teniendo en cuenta las dificultades operativas evidenciadas en la prestación del componente de barrido y limpieza, las cuales obedecen, principalmente, a su condición de bien público, se evalúen esquemas de prestación en los que este componente sea remunerado mediante un valor común para todos los usuarios, que deberá ser reconocido a un único prestador, el cual deberá ser seleccionado a través de mecanismos que promuevan la eficiencia-criterios de mínimo costo, los que podrán ser previstos en la metodología

tarifaria. Igualmente, para este componente se hace necesario revisar las variaciones en las áreas de prestación, en la medida en que tales variaciones produzcan cambios en el número de kilómetros para barrer y cuyos valores no se hayan incluido en los PGIRS.

En lo que tiene que ver con los sitios de disposición final, se deben reforzar los incentivos a la regionalización, de manera que sea posible incrementar la eficiencia y generar menores impactos al medio ambiente y a las comunidades receptoras. Asimismo, se deberán evaluar los costos para un número mayor de tipos de rellenos, con el fin de acotar mejor los resultados, incluyendo nuevas geometrías, tamaños, mecanismos para la gestión de riesgo y las distintas opciones para el tratamiento de los lixiviados.

Como señal para incentivar la reducción en la generación de residuos, la Comisión revisará la posibilidad de asegurar, igualmente, la disminución de la asimetría de información entre los suscriptores y entre los suscriptores y el prestador a cargo del sitio de disposición final. En la medida que exista mayor certeza y divulgación acerca de la producción de residuos y de quién los genera, será más sencillo lograr conductas propias de juegos cooperativos entre los suscriptores o usuarios, con miras a obtener reducciones en la tarifa, a partir del comportamiento racional de estos.

En este sentido, se requiere que el aprovechamiento se consolide como una alternativa de disposición final cuya remuneración se reconozca en la tarifa, para lo cual se deben incrementar los beneficios explícitos que los usuarios perciben en los casos en los cuales realizan actividades como separación en la fuente. Igualmente, se deben adelantar esfuerzos orientados a evidenciar y reconocer las externalidades positivas asociadas al aprovechamiento de los residuos sólidos, propendiendo a la formalización de los procesos asociados a esta actividad, lo cual redundaría en unas mejores condiciones para la comunidad que participa en esta actividad.

Así mismo, es necesario determinar la utilidad de conservar el criterio de minimización con los elementos actuales o incorporar otros tales como estado de las vías y las restricciones de terceros para acceder a los sitios de disposición final, con el fin de contar con alternativas comparables, necesarias para la aplicación de este criterio.

En estos términos se recoge, en forma general, la intención del regulador al revisar la metodología tarifaria vigente del servicio público de aseo, intención que se profundiza a lo largo del documento, con miras a que los agentes sectoriales conozcan con la mayor precisión los asuntos en los que se centrará el trabajo de la CRA en los próximos meses y, desde su perspectiva, contribuyan al análisis sobre los temas y aproximaciones propuestas.

Por último, es necesario manifestar que las medidas para adoptar dentro de la presente revisión quinquenal estarán enmarcadas dentro de los objetivos de política pública sectorial contenidos en el documento CONPES 3530, el cual establece Lineamientos y Estrategias para Fortalecer el Servicio Público de Aseo en el Marco de la Gestión Integral de Residuos, así como aquellos manifestados por el Gobierno Nacional dentro de

las Bases Para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014[3].

En este sentido, los desarrollos tarifarios para el servicio público de aseo estarán acordes con las políticas ambientales, profundizando en señales de eficiencia, calidad y gestión integral de residuos sólidos y ampliando incentivos para estaciones de transferencia y ubicación de sitios de disposición final, de forma que de manera integral se promuevan soluciones regionales para la prestación del servicio.

3.2 Aspectos generales del tipo de regulación para aplicar

Para el nuevo marco tarifario de aseo, se propone mantener el régimen de regulación de libertad regulada en el área urbana y de libertad vigilada en el área rural, a excepción del componente de disposición final, el cual corresponde a libertad regulada.

Para la totalidad de los componentes del nuevo período tarifario se propone continuar con una metodología de precio techo, con la restricción que supone la aplicación del parámetro de eficiencia IPC-X.

Las metodologías de precio techo IPC-X generan incentivos a la eficiencia productiva, en la medida que la reducción que implica el –X obliga al prestador a tomar decisiones que conlleven a una reducción de sus costos. Así mismo, la decisión de conservar el precio techo genera incentivos para la utilización de tecnologías de referencia más eficientes, en los términos establecidos por la Comisión de Regulación. La regulación por incentivos representada por el precio techo permite cierta flexibilidad en las decisiones empresariales, en la medida que, excluyendo las posibilidades reprochables de los precios predatorios, facilita la competencia por precios en mercados sujetos a competencia en el mercado, en forma tal que los competidores se aproximen a los costos marginales para fijar el precio en competencia, que siempre deberá ser inferior al establecido en el techo determinado como eficiente por el regulador.

De esta forma, los precios techo establecidos por componente, guardarán similitudes con el modelo de Stand Alone Cost (SAC) propuesto por Baumol y Sidak (1994). Lasheras (1999) define el SAC como “el costo que incurriría una nueva empresa eficiente si se decidiera a producir un bien o servicio de los que está produciendo la empresa regulada o una determinada cesta compuesta por combinaciones de estos bienes y servicios. El SAC, tal y como se acaba de definir, es el máximo precio que una empresa puede establecer, ya que cualquier precio superior provocaría la entrada de nuevas empresas atraídas por los beneficios excesivos derivados de unos precios superiores a los costos reales, y los precios tenderían nuevamente al valor del SAC”[4].

---

[3] Disponible en el sitio Web del Departamento Nacional de Planeación http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=m0vHmKnSnvQ%3d&tabid=54; descargado el 27 de diciembre de 2010.

[4] S LASHERAS, Miguel Ángel. La regulación económica de los servicios públicos. Ariel economía. Barcelona, 1999. Página 97..

Bajo este esquema, será necesario establecer mecanismos que impidan los subsidios cruzados entre actividades de una empresa integrada que compita verticalmente en ciertos componentes con otra u otras empresas que no lo estén, de manera que la empresa integrada tenga el carácter de monopolista frente a sus competidores respecto de determinada actividad, tal como podría suceder en el caso de la disposición final.

3.3 Aspectos básicos del criterio de eficiencia

Si bien es cierto que mediante Sentencia C-150 de 2003 se declaró inexequible la primera frase del numeral 87.7 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 que establecía: *"Los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario"*, lo cierto es que el criterio de eficiencia consagrado en el artículo 87 ibídem contiene todas las decisiones regulatorias e incluso los demás criterios del régimen tarifario. La consagración legal del criterio de eficiencia[5] supone no solamente la eficiencia en la producción, sino la eficiencia distributiva que debe estar reflejada en las tarifas.

La aproximación a los precios techo mediante la determinación de costos eficientes que pueden ser trasladados a los usuarios es una clara muestra de la forma como la metodología tarifaria da cumplimiento a este criterio. De igual forma, el parámetro IPC-X genera un claro incentivo para que año a año, para conservar constantes sus utilidades, el prestador se vea obligado a tomar medidas que permitan reducir sus costos (en el entendido de que se mantiene la calidad del servicio que debe asegurarse a través de la vigilancia y del control) mediante decisiones que privilegien la eficiencia dinámica, siempre en beneficio de los suscriptores y usuarios.

Igualmente, el precio techo genera incentivos para aproximarse a precios (y por ende a costos) eficientes, en la medida que en escenarios de competencia en el mercado incide en las decisiones de precios de los competidores, siempre y cuando el organismo de vigilancia y control garantice la calidad homogénea en la prestación y reprima el paralelismo injustificado de precios.

Por otra parte, las señales que inducen a aprovechar el transporte a granel y la aglomeración de mercados aparecen como instrumentos que hacen exigible a los prestadores propiciar cambios tecnológicos que a través del reconocimiento de las economías de escala permitan a los usuarios disfrutar de los beneficios de las ganancias en eficiencia.

---

[5] Ley 142 de 1994. "87.1. *Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste".*

3.4 Costos y gastos

La aproximación a los precios techo supone para la CRA la revisión de los costos eficientes establecidos para cada uno de los componentes. La aproximación a estos costos eficientes se logra a través del *benchmark* de los costos reportados por los prestadores y de los listados de precios oficiales disponibles o de los reportados por los proveedores de insumos y de maquinaria. Esta aproximación requerirá, a la vez, una comparación de la evolución de los precios de los factores que representan costos para los prestadores y que fueron establecidos en la Resolución CRA 351 de 2005, teniendo en cuenta la evolución de los índices comúnmente aceptados para cada uno de ellos; estos costos y gastos serán aquellos en los que incurriría una empresa nueva para ingresar en un mercado determinado.

3.5 Criterios relacionados con calidad del servicio

El supuesto fundamental para la aplicación de una metodología en la que se aplique el modelo de IPC-X es la conservación de la calidad en la prestación del servicio. En efecto, una de las mayores críticas a la regulación por incentivos consiste en que, si bien es cierto que está dirigida a promover la eficiencia dinámica a través de I+D, también lo es que la empresa regulada podría verse tentada a reducir la calidad para disminuir los costos[6].

Para BACHILLER (2009), *"Como la empresa privatizada puede verse tentada a reducir sus costes para incrementar las ganancias, disminuyendo su incentivo a mantener la calidad, o bien, tratar de aumentar sus costes para alcanzar un nivel adecuado de calidad, incrementando el precio del servicio, los reguladores deben centrar su atención no sólo en fomentar una competencia real en los mercados que mejore su eficiencia, sino también en mejorar la calidad del servicio para incrementar el bienestar de los ciudadanos"*[7].

Ahora bien, en términos del numeral 87.8 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, *"Toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las comisiones reguladoras"*. En tal sentido, si bien es cierto que la Ley 142 de 1994 consagra consecuencias por incumplimiento en la prestación del servicio público de aseo (vgr., numeral 137.2 del artículo 137 de la Ley 142 de 1994), la Comisión podría establecer dentro de la metodología elementos que garanticen la preservación de ciertas condiciones de calidad.

3.6 Criterios para remunerar el patrimonio de los accionistas

Según lo establecido en el artículo 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas

[6] SAPPINGTON, D. (2005) Regulating Service Quality: A Survey, Journal of Regulatory Economics, Vol. 27 (2), 123-154.

[7] BACHILLER BAROJA, Patricia. El papel de la calidad en las empresas de servicio público: un análisis de los resultados de la privatización. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, España. 2009.

tarifarias *"permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable"*. En ese orden de ideas y considerando la información disponible en el momento de expedir la Resolución CRA 351 de 2005, se adoptó para el servicio público de aseo la tasa de descuento utilizada para los prestadores de los servicios de acueducto y alcantarillado con más de 25.000 suscriptores, esto es, el 13,92% (EA).

Comoquiera que en la actualidad se encuentra mayor información disponible respecto de la remuneración del patrimonio de empresas de sectores de riesgo comparable al del servicio público de aseo, se hace necesario revisar la tasa consagrada en la regulación vigente, incorporando además la información de años recientes, de manera que se recoja con la mayor precisión posible un porcentaje que refleje la remuneración del capital efectivamente invertido, en los componentes que requieren tal inversión.

3.7 Los demás criterios tarifarios contenidos en la ley

Los criterios con base en los cuales las Comisiones de Regulación deben definir el régimen tarifario deberán reflejar la intencionalidad del Estado, que no es otra distinta de una prestación que garantice el máximo bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Estos criterios incluyen eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, integralidad, simplicidad y transparencia.

El criterio de suficiencia financiera se encuentra recogido en el análisis de los costos y los gastos en los que incurren las empresas para la prestación del servicio, así como en la remuneración del capital invertido. De la misma forma, el criterio de integralidad fue discutido en el ítem referido a la calidad. Así mismo, el criterio de eficiencia se expuso arriba. A su vez, el criterio de solidaridad y redistribución de ingresos es asumido a través de decisiones legislativas que determinan los montos máximos para subsidiar por estrato y depende de las decisiones locales en materia de contribuciones y subsidios. Sin embargo, la Comisión se reserva la posibilidad de hacer uso posteriormente de la facultad consagrada en el numeral 99.7 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, según el cual *"las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3"*.

Los criterios de simplicidad y transparencia suponen retos importantes para la Comisión, en la medida que, sin perder el sustrato técnico, las metodologías deben asegurar que se *"facilite su comprensión, aplicación y control"*, siendo a la vez sus componentes explícitos y completamente públicos *"para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios"*. En este orden de ideas, las metodologías de precio techo permiten una mejor comprensión para los usuarios, y brindan mejores condiciones para facilitar la vigilancia y el control.

4

Elementos para la revisión de la metodología tarifaria

4.1 Costo de comercialización por suscriptor (CCS)

Para este componente se mantendrán los tres elementos considerados en la metodología tarifaria actual. En relación con cada uno de estos elementos se propone lo siguiente:

- Costos de facturación conjunta

La Comisión considera necesario revisar los costos definidos actualmente. De esta manera, sin perjuicio de la adopción de señales de eficiencia, se buscarán mecanismos que, de acuerdo con el nivel de recaudo de otros servicios públicos domiciliarios en las áreas de prestación del servicio de aseo, permitan establecer un costo que dependa del porcentaje de recaudo de las diferentes alternativas de facturación, el cual será definido a partir de los resultados obtenidos de los análisis que realice la Comisión.

- Costo de atención al cliente

En relación con el costo de atención al cliente, se diferenciarán los costos directos que implica la atención no presencial: centros de llamadas, acceso por internet y otros, y presencial, para lo cual será necesario establecer índices de atención al cliente, asociados a niveles de calidad y que puedan ser incluidos en las tarifas.

- Costo campañas educativas

Dentro de los estudios que realizará la CRA en relación con el costo de campañas educativas, se hará énfasis en establecer los costos asociados con las actividades que deben realizar los prestadores, teniendo en cuenta los lineamientos de política dados por el Gobierno Nacional: reducción de los residuos presentados y en general la creación de una cultura ciudadana alrededor del tema. La valoración de estos costos tendrá en cuenta la magnitud de los beneficios que esperan de este tipo de campañas en el largo plazo.

4.2 Costo de recolección y Transporte (CRT)

- Revisión de los modelos econométricos

Se propone verificar detalladamente los modelos utilizados en la metodología actual, desde el punto de vista econométrico, de manera que puedan capturar factores exógenos a la prestación del servicio y que puedan condicionar la eficiencia de la recolección y el transporte de los residuos sólidos. Estos factores de análisis deberán incluir entre otros: tráfico en los municipios y topografía de estos, así como la densidad de la población, para lo cual se propone realizar un estudio con mediciones de campo que aproximen los modelos a las condiciones de los diferentes mercados característicos del país.

Actualmente la metodología tarifaria reconoce en el CRT una distancia de veinte (20) km, obtenida del promedio aproximado de las distancias desde el final de las rutas hasta los sitios de disposición final para los diferentes mercados del país. Se propone realizar estudios que permitan determinar los parámetros de distancias eficientes, entendidas estas como las distancias hasta las cuales se determina que es óptimo utilizar camiones recolectores. Entre otros, deberán considerarse dentro de estos parámetros las características particulares de las vías y las demás variables incluidas en la revisión detallada indicada anteriormente.

- Rutas selectivas

Igualmente, se propone revisar los costos inherentes a las rutas de residuos aprovechables, de manera que se generen incentivos positivos al reciclaje y a la separación en la fuente, con beneficios tanto para el prestador como para el usuario.

- Mercados aislados

De acuerdo con lo establecido en la metodología, se ha definido mercado aislado aquel que por su condición de volumen de producción de residuos, considerando mercados colindantes, no tiene la posibilidad de utilizar de manera eficiente la tecnología de referencia para el componente de recolección y transporte. En este sentido, se considera necesario reconocer elementos adicionales a la distancia, y a la cantidad de residuos generados por mes, como restricciones viales y otras variables que afecten los tiempos de recorrido, y en última instancia el nivel de utilización de los vehículos.

- Otras tecnologías

Si bien es cierto que en la actualidad se reconoce el transporte automotor como tecnología de referencia, en caso de ser necesario en el futuro, considerar otros sistemas como, por ejemplo, el ferroviario.

- Concepto de "Centroide"

Respecto al concepto de "Centroide" deberá plantearse un procedimiento que permita su cálculo con mayor claridad y a su vez permita su variación durante la vigencia de la metodología tarifaria cuando se presenten modificaciones del área de prestación, tanto en extensión como en densidad de la población.

4.3 Costo de transporte excedente (CTE)

- Revisión de la Tecnología de Referencia

La Comisión realizará los estudios que permitan establecer costos asociados a un paquete tecnológico para el transporte de residuos a granel que propenda al incremento en la eficiencia, genere el menor impacto ambiental, minimice la afectación a la comunidad receptora y promueva la regionalización.

En la medida en que se logre obtener sitios de disposición final con mayor capacidad, los costos de disposición final por tonelada serán menores en términos ambientales y operativos. La regulación generará incentivos orientados a la obtención de soluciones regionales, de manera que los costos que se transfieran a los usuarios reflejen estas soluciones eficientes.

Para la obtención de estas soluciones regionales, es necesario que el transporte también sea eficiente, mediante el uso de tecnologías de transporte a granel. En este sentido, la Comisión revisará y ajustará, de ser el caso, el criterio de minimización, con el fin que los costos transferidos a los usuarios correspondan a una señal eficiente.

La regionalización, y los beneficios que ésta genera en el componente de disposición final exigen largas distancias, a partir de lo cual el transporte en vehículos recolectores no resulta eficiente.

A partir de este punto el transporte a granel resulta ser la tecnología eficiente que ha sido y será reconocida por parte de la Comisión. La transferencia de los residuos, que pueda realizarse el transporte a granel implica la construcción de estaciones de transferencia.

La Comisión buscará los mecanismos que permitan establecer los costos eficientes asociados a esta tecnología, teniendo en cuenta que la viabilidad de esta depende de condiciones propias del área de prestación del servicio, que incluyen el volumen de producción de residuos y las distancias hasta el sitio de disposición final.

Dentro de estos análisis se considera relevante analizar la incorporación de parámetros utilizados internacionalmente para evaluar la productividad del transporte a

granel como el factor de ocupación (foc), el cual se define como el número de toneladas transportadas multiplicado por el número de kilómetros recorridos.

Adicionalmente, se propone revisar la posibilidad de establecer incentivos para la construcción de Estaciones de Transferencia, de conformidad con lo que se establezca en la normatividad.

- Particularidades de las vías

La Comisión considerará en el estudio definido para la revisión de este componente aquellas variables que pueden determinar el costo de transporte por tramo excedente, tales como tráfico, pendientes y estado de las vías.

Adicionalmente, si bien los peajes se mantienen como un *pass through,* deberá revisarse su tratamiento, de manera que se refleje adecuadamente en la aplicación del criterio de minimización.

4.4 Costo de barrido y limpieza (CBL)

- Bien público

El barrido y la limpieza de vías y áreas públicas presenta características de bien público, lo cual ha generado dificultades en la coordinación de mercados con más de un prestador de esta actividad. Se necesita una solución de fondo a los conflictos entre operadores, que perjudican finalmente a los ciudadanos, podría construirse una posible salida para esta actividad alrededor del concepto de un solo operador responsable de en el municipio. En este sentido, la Comisión revisará las condiciones (económicas, técnicas y jurídicas) de la prestación del barrido y limpieza en municipios en donde existe más de un prestador, y con base en esta revisión establecerá, si es del caso, la necesidad de incluir modificaciones a la normatividad vigente de orden superior que permitan adoptar tales esquemas.

- Medición del barrido y limpieza de vías y áreas públicas

Se propone ampliar el concepto de km/cuneta barrido, como elemento para cuantificar el parámetro K, de manera que se tenga en cuenta que dentro de la gestión de limpieza de áreas públicas los prestadores atienden unas que no se ajustan necesariamente a este concepto; dentro de éstas, por ejemplo, se encuentran parques, plazas y sitios de recreación y deporte. En cualquier caso, se remunerará de acuerdo con las necesidades reales del municipio.

Todo lo anterior, en aras de consolidar la implantación del concepto de área limpia, el cual se planteará en el contexto de la presente revisión quinquenal, en los términos indicados más adelante.

Igualmente, se procederá a revisar los costos de despapele frente a barrido de vías pavimentadas, así como a establecer mecanismos que permitan su distribución cuando existen distintos prestadores en el municipio, o bajo el nuevo mecanismo de responsable único, si esta op-

ción es válida a partir de los resultados del estudio planteado en el párrafo anterior.

4.5 Costo de tratamiento y disposición final

- Rellenos sanitarios

Actualmente, para la definición del modelo para disposición final (CDT) se consideran tres tamaños de relleno-tipo. La Comisión revisará los tipos de relleno con los cuales se construye la función techo, con el fin de tener en cuenta la inclusión de rangos adicionales, a partir de la distribución del promedio diario de disposición en los rellenos sanitarios del país.

Por otra parte, teniendo en cuenta las limitaciones que existen en la implementación de sitios de disposición final, la regionalización y las economías de escala, se revisará la vida útil de referencia para los rellenos sanitarios, por cuanto considerar vidas útiles mayores permitirá reflejar en las tarifas los beneficios económicos y ambientales generados al implementar soluciones de largo plazo.

Adicionalmente, se verificará la posibilidad de incluir otras tecnologías de referencia y geometrías que permitan afinar los costos de referencia para el modelo.

- Incentivo a la regionalización

La Comisión realizará los estudios que permitan establecer costos asociados a la disposición final que incrementen la eficiencia, generen el menor impacto ambiental, minimicen la afectación a la comunidad afectada y promuevan la regionalización.

Los costos de disposición final por tonelada serán menores en términos ambientales y operativos si se logra obtener sitios de disposición final con mayor capacidad. Teniendo en cuenta esta premisa, la regulación propenderá la obtención de soluciones regionales de manera que los costos que se transfieran a los usuarios permitan reflejar estas soluciones eficientes.

Se revisará el impacto que ha tenido el incentivo a la ubicación de los rellenos sanitarios, con la finalidad que el municipio receptor obtenga los beneficios adecuados, tanto para él como para los suscriptores del servicio, que lo motiven a la construcción del proyecto de disposición final. Así mismo, se buscará que los mercados colindantes o adicionales perciban unos costos de disposición más eficientes derivados de la regionalización y desincentiven los proyectos pequeños e independientes.

Por otra parte, reconocer los costos asociados a la solución de mínimo costo se constituye en un incentivo a la regionalización, en la medida en que se espera que esta corresponda a los rellenos sanitarios de mayor tamaño. En este sentido, como se indicó en el ítem 4.3, la Comisión mantendrá y ajustará, de ser el caso, el criterio de minimización con el fin de que los costos transferidos a los usuarios correspondan a una señal eficiente, teniendo en cuenta la relación entre los costos de transporte y disposición final.

- Revisión de los costos

Se propone verificar detalladamente el modelo de costos utilizado en la metodología actual, refinando la modelación de ingeniería adoptada. Adicionalmente, se propone hacer análisis econométricos a partir de los costos y demás variables reportados por los prestadores, de manera que puedan ser confrontados con los modelos de ingeniería e incluyan nuevas variables que acoten los resultados y capturen nuevos aspectos ambientales, constructivos y operativos.

- Tratamiento de lixiviados

La Comisión, a partir de la normatividad vigente y las exigencias realizadas por las autoridades ambientales, evaluará el costo de manejo de lixiviados en las etapas de diseño, construcción, operación, mantenimiento y posclausura. Dentro de este análisis se tendrá en cuenta el rango de producciones, características químicas del lixiviado, la precipitación y evaporación en las regiones donde se ubiquen los proyectos, así como la disponibilidad de área para la construcción de las unidades de tratamiento.

- Aprovechamiento de biogás y MDL

Debe determinarse con claridad el manejo tarifario de este elemento, bien sea entendiéndolo como una ganancia en eficiencia para ser distribuida con los usuarios y/o como un incentivo al aprovechamiento que debe quedar únicamente en manos del prestador.

- Clausura y posclausura

Es necesario revisar la proporción de los recursos destinados a la clausura y posclausura y establecer elementos que faciliten la vigilancia y el control de los recursos recaudados para ese fin.

4.6 Aprovechamiento

La Comisión revisará la efectividad de los incentivos implícitos y explícitos que actualmente existen en la metodología tarifaria, de manera que estos puedan generar comportamientos orientados al fortalecimiento de las actividades de separación en la fuente.

Las señales generadas por la Comisión en relación con el aprovechamiento de residuos sólidos deberán considerar que existen iniciativas privadas que no son necesariamente adelantadas por empresas de servicios públicos y por lo tanto no son de competencia de la CRA. Sin embargo, en la medida en que existan e impliquen una reducción en el volumen de residuos presentados por el usuario, coadyuvando a la consolidación del concepto de área limpia y la ampliación de la vida útil de los rellenos sanitarios, se constituyen en un incentivo para la separación en la fuente y generarán señales para que los prestadores del servicio compitan por el aprovechamiento de estos residuos.

En la metodología actual los operadores del servicio que desarrollen actividades de aprovechamiento en forma directa, o a través de terceros, reciben un incentivo que les representa la obtención de ingresos adi-

cionales a aquellos que se generan como consecuencia de esta actividad. Es necesario analizar un incentivo, teniendo en cuenta que el aprovechamiento genera múltiples beneficios de tipo social y ambiental, que no están siendo valorados por la sociedad a través de los costos asociados a la prestación del servicio, y establecer mecanismos que permitan distribuir las ganancias en eficiencia asociadas a estas actividades.

4.7 Asuntos complementarios

- Integración vertical

La desagregación de costos persigue la conformación de empresas especializadas por actividades (componentes) de la prestación del servicio, de forma que se aprovechen las ganancias de eficiencia que implica este proceso, así como facilitar el control y la vigilancia.

La participación de diferentes agentes en los componentes exige garantizar la coordinación entre aquéllos, de manera que, en cualquier caso, se cuente con un responsable directo de la prestación del servicio frente al usuario.

En este orden de ideas, la CRA considera necesario revisar el esquema de prestación del servicio, de manera que se minimicen los posibles conflictos entre operadores de los diferentes componentes, evitando prácticas restrictivas a la competencia (diferentes horarios, costos diferenciados, no reporte de información).

- Producción de residuos asignada a cada usuario - TD_i

Se propone revisar y hacer más preciso el incentivo de la reducción de residuos presentados mediante la disminución de la asimetría de información, que impide al usuario conocer de forma más precisa el efecto tarifario de su conducta.

- Revisión del índice de actualización

Deberá llevarse a cabo la verificación de los factores de actualización de los componentes de la metodología tarifaria, sus resultados, facilidad de aplicación y conveniencia.

- Concepto de área limpia

La Comisión analizará los mecanismos que permitan incrementar la eficiencia y calidad en la prestación del servicio público de aseo, para lo cual es necesario hacer operativo el concepto de “área limpia”, de manera que sea un incentivo para los prestadores y genere un mayor impacto en el bienestar de la sociedad.

Esta conceptualización deberá incluir una clara demarcación en las responsabilidades de los diferentes agentes: usuarios, prestadores y autoridades, con el fin de establecer un régimen de calidad y descuentos que lleve a la consolidación de los operadores y proteja los intereses de los usuarios.

A partir del hecho de que el usuario puede percibir el nivel de calidad del servicio y el

operador las limitaciones frente a la actitud de los usuarios y autoridades en el cumplimiento de las normas ciudadanas en lo que compete a este servicio, se deberán efectuar encuestas a ambos agentes con el fin de disponer de información más amplia, que permita determinar los indicadores para ser tenidos en cuenta, así como su registro, cálculo y seguimiento, y así superar las limitaciones existentes de la información disponible en el SUI. Estos indicadores deberán estar formulados teniendo en cuenta que el concepto de "área limpia" está asociado a la gestión de múltiples agentes en relación con la limpieza de vías y áreas públicas, con las consideraciones señaladas.

Al principio podrían definirse indicadores globales que sean aplicables por rangos, para periodos que permitan definir si hubo avance o retroceso en la calidad del servicio, y aplicar, de acuerdo con lo anterior, descuentos globales a toda el área atendida (todos los usuarios del área) durante un tiempo.

- Factores de producción y aforos

La Comisión establecerá en el nuevo marco, factores de producción ajustados a las nuevas condiciones de mercado.

- Área rural

A partir de la revisión de los efectos de la determinación del servicio público de aseo en áreas rurales bajo la modalidad de libertad vigilada en la metodología tarifaria vigente, se propone revisar la posibilidad de expedir una metodología para el área rural, teniendo en cuenta la modalidad de regulación aplicada hasta el momento.

- Zonas subnormales y/o de difícil gestión

Alrededor de los entes territoriales y municipios existen áreas que se caracterizan por su pobreza, carencia de servicios públicos y movilidad restringida, que implican que la prestación del servicio público de aseo y el recaudo por este concepto tengan un grado de dificultad alto.

La Comisión, en aras de promover la prestación del servicio público de aseo en estas zonas por parte de los operadores, estudiará la posibilidad de reconocer variables diferenciales dentro de las cuales se incluya, por ejemplo, un factor diferente de porcentaje de recaudo para las áreas de difícil gestión.

Para efectos de determinar estos tratamientos diferenciales, deberá proponerse una metodología a partir de indicadores como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y capacidad de pago, entre otros, los cuales deberían validarse a través de las oficinas de Planeación de los entes territoriales, el Departamento Nacional de Planeación, y demás instancias relevantes.

- Tasa de descuento

Dado el cambio de las condiciones macroeconómicas del país, se hace necesaria una revisión integral de la tasa de descuento

particular para el servicio público de aseo, dadas las diferencias de este servicio con el servicio de acueducto y la disponibilidad de mayor y mejor información.

4.8 Servicios especiales

De conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994, los servicios especiales pueden ser objeto de regulación. Sin embargo, para que la Comisión haga uso de esa facultad, será necesario que se derogue la disposición consagrada en el parágrafo 1º del artículo 12 del Decreto 1713 de 2002 y que se adelanten los estudios previstos en los numerales 88.1, 88.2 y 88.3 del artículo 88 de la Ley 142 de 1994, tendientes a determinar si existe suficiente competencia en un mercado para determinar si las empresas que los prestan deben ser objeto de libertad, libertad vigilada o libertad regulada.

La Comisión determinará la conveniencia de regular los servicios especiales, de conformidad con lo previsto en la Ley 142 de 1994. Para ello, analizará el marco normativo vigente, en especial lo establecido en el Decreto 1713 de 2002, una vez se determine la necesidad de regular estos componentes, en especial los relacionados con la producción de escombros, la limpieza de playas y rondas de ríos y el manejo de los residuos hospitalarios y peligrosos, a partir de los estudios referidos, y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 142 de 1994, respecto a que estos puedan ser objeto de regulación.

- Recolección, transporte y disposición final de escombros

A pesar de que no están catalogados explícitamente dentro de la normatividad como un residuo especial, serán tratados como tal.

Actualmente los generadores de escombros desconocen cómo deben manipularse y las opciones que tienen para su correcta disposición final, por la existencia de un mercado informal para su transporte los residuos son abandonados en áreas públicas, lo que genera puntos críticos, falta de escombreras técnicamente apropiadas.

Dada la existencia de la Resolución 541 de 1994, por medio de la cual se regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación, la informalidad y la falta de escombreras se deben principalmente a que los entes territoriales no han cumplido con su obligación de garantizar la prestación del servicio de disposición final de escombros a través del establecimiento de escombreras y a la falta de autoridad para hacer cumplir la norma, especialmente en lo relacionado con el espacio público y el depósito ilegal de estos residuos.

El interés de la Comisión está enfocado en mantener limpias las vías y áreas públicas de los municipios y ciudades, lo cual se fomenta, entre otros factores, a través del desincentivo al manejo inadecuado de los escombros, a que estos sean entregados a pres-

tadores formales de este tipo de servicios, y que estos últimos los depositen en los sitios adecuados para ello.

Para lo anterior, la Comisión considera que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe buscar la aplicación de la normatividad vigente por parte de los entes territoriales, con el fin de contar en todos los municipios con sitios adecuados de disposición de escombros, puesta en práctica de las medidas coercitivas para el control del inadecuado manejo de escombros y, finalmente, que esto desincentive la existencia de mercados informales.

- Playas y rondas de ríos

La Comisión revisará el carácter jurídico de la limpieza de playas y rondas de ríos y su competencia para definir los costos de prestación de esta actividad.

En todo caso, y dada la naturaleza de bien público de estas áreas, se analizará la posibilidad de establecer un factor de ajuste que permita reconocer dentro del costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, la limpieza y mantenimiento de playas y rondas de ríos.

5

Conclusiones

- La revisión de la metodología tarifaria vigente incluirá elementos propios de las metodologías de precio techo corregidas con IPC-X.

- Como resultado de las discusiones adelantadas con diferentes agentes del sector, se concluyó que existe la necesidad de revisar todos los componentes de la metodología tarifaria vigente a partir del reconocimiento de la existencia de mayor información disponible y de la experiencia en la aplicación de las metodologías del primero y del segundo período tarifario.

- En cuanto al CCS, debe profundizarse en el estudio de su utilidad ajustado, que se aplica como opción cuando la facturación no la lleva a cabo el prestador del servicio de acueducto, así como en el refuerzo de las campañas educativas y el análisis de los costos asociados a la atención no presencial de los usuarios.

- Respecto del CRT, el mayor interés radica en la posibilidad de establecer una fórmula que permita capturar factores exógenos a la prestación del servicio que puedan condicionar la eficiencia observada para este componente.

- En el caso del Costo de Tramo Excedente, se buscará determinar las condiciones en las cuales es viable la implementación de una solución que permita el transporte a granel, así como las características tecnológicas y económicas correspondientes a dicha solución.

- Frente al CBL deberá darse respuesta a la preocupación sobre la forma de distribuir los kilómetros de barrido cuando se trata de un municipio en competencia en el mercado, estableciendo mecanismos que conduzcan a una coordinación efectiva entre prestadores que permita prestar esta actividad de manera adecuada, o, finalmente, la adopción de un esquema de prestador único para este servicio en el caso de que se presenten dificultades con prestadores en competencia.

- Asimismo frente al costo de disposición final y tratamiento, se considera necesario explorar otras tecnologías de referencia adicionales al relleno sanitario, así como ampliar el rango de tipos de relleno y la inclusión de nuevas geometrías.

- Teniendo en cuenta que las actividades que forman parte del servicio público de aseo pueden llevadas a cabo por diferentes agentes, se considera necesario establecer mecanismos que minimicen los posibles conflictos entre operadores, eviten prácticas restrictivas a la competencia (diferentes horarios, costos diferenciados, no reporte de información) y facilitan las acciones de control y vigilancia.

- En lo que respecta a la definición de la producción de residuos asignada a cada usuario (TD_j), se considera necesario diseñar instrumentos que permitan hacer más efectiva la vigilancia y el control y reducir la asimetría de información respecto de la cantidad de residuos de que efectivamente se dispone.

- Frente a servicios especiales como la recolección y disposición de escombros y de residuos peligrosos y hospitalarios, deberá determinarse la posibilidad y la necesidad de someterlos al régimen de libertad regulada.

- Sobre estaciones de transferencia, se propone revisar la forma de hacer explícitos los costos de construcción como los de operación y las condiciones que permitan superar las restricciones de orden político, financiero y social para su construcción y funcionamiento.

- Como eje transversal a todos los componentes, la Comisión revisará la tasa de descuento para la remuneración del capital vinculado a la prestación del servicio público de aseo.

- Se buscarán los mecanismos necesarios para fortalecer el tema de aprovechamiento y el reforzamiento del concepto de “Área limpia”.

www.imprenta.gov.co
PBX (0571) 457 80 00
Carrera 66 No. 24-09
Bogotá, D. C., Colombia

www.cra.gov.co