

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

RESOLUCIÓN CRA 607 DE 2012  
(25 de abril de 2012)

*“Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande”*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En ejercicio de las facultades legales y en especial de las que le confiere los artículos 86 y 88 de la Ley 142 de 1994, los Decretos 1524 de 1994, 2882 y 2883 de 2007 y, en desarrollo de lo previsto en la Resolución CRA 271 de 2003 y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 142 de 1994 *“Las comisiones de regulación tienen 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”;*

Que el numeral 14.18 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 dispone que se entiende por regulación de los servicios públicos domiciliarios, la facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de la ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos;

Que el numeral 86.1 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994 establece como una de las reglas que componen el régimen tarifario, la definición del régimen de regulación o de libertad. En adición a lo anterior, el artículo 88 ibídem señala que las empresas de servicios públicos, al fijar sus tarifas, se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad.

**Hoja 2 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"**

Que de conformidad con el numeral 88.1 del artículo 88 ibídem, las personas prestadoras deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en casos excepcionales. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada;

Que el régimen tarifario aplicable a los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con el numeral 86.4 del artículo 86 de la Ley 142 de 1994, está compuesto por reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas;

Que el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 dispone que "el régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia";

Que según lo establecido en el numeral 87.1 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, "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";

Que el numeral 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 dispone que "Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; 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; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios";

Que de conformidad con el inciso segundo del numeral 90.3 del artículo 90 de la citada ley, ninguno de los cargos involucrados en las fórmulas tarifarias "... podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio";

Que en virtud de lo anterior, el 20 de diciembre de 2005, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió la Resolución CRA 351, "Por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones";

Que la mencionada resolución estableció que el régimen de regulación tarifaria para la prestación del servicio público de aseo en suelo urbano será el de libertad regulada y en suelo rural y de expansión urbana será el de libertad vigilada, con excepción del componente disposición final, el cual corresponderá al de libertad regulada; *e*

Que el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005 estableció el Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS);

Que el artículo 28 de la Resolución CRA 351 de 2005 estableció la Tarifa para el Componente de Comercialización y Manejo del Recaudo (TFR);

Que la Resolución CRA 271 de 2003 "Por la cual se modifica el Artículo 1.2.1.1 y la Sección 5.2.1 del Capítulo 2, del Título V de la Resolución CRA 151 de 2001", establece el procedimiento único para el trámite de las modificaciones de carácter particular de las fórmulas tarifarias y/o del costo económico

**Hoja 3 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"**

Que el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003, dispuso que las fórmulas tarifarias establecidas para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como los costos de referencia resultantes de su aplicación, sólo pueden ser modificadas cuando se presentan las siguientes causales: acuerdo entre la persona prestadora y la Comisión; graves errores en su cálculo que lesionan injustamente los intereses de los usuarios o de la persona prestadora; razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometan en forma grave la capacidad financiera de la persona prestadora para continuar prestando los servicios en las condiciones tarifarias previstas y de oficio cuando se encuentren abusos de posición dominante, violación al principio de neutralidad o abusos contra los usuarios del sistema, o cuando las personas prestadoras incurran en prácticas restrictivas de la competencia y en general cualquier violación a los principios que orienten el régimen tarifario;

Que la Ley 142 de 1994, en su Capítulo V "Las Fórmulas Tarifarias", artículo 124 "Actuación Administrativa" sub-numeral 124.2 indica que "(...) Si la actuación se inicia de oficio, la comisión debe disponer de estudios suficientes para definir la fórmula de que se trate; si se inicia por petición de una empresa de servicios públicos, el solicitante debe acompañar tales estudios. (...)";

Que el artículo citado en el párrafo anterior guarda total armonía con lo previsto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, el cual señala que "incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen";

Que el artículo 1 del Decreto 1713 de 2002 "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos", establece que el servicio ordinario de aseo está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades y comprende las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades;

## **1. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN**

Que mediante comunicación con radicado CRA 2011-321-003181-2 del 25 de mayo de 2011, la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., presentó solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande (Valle del Cauca), en los siguientes términos:

*"En consecuencia a través de la presente, solicito sea modificado el Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) señalado en el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005, para el área de prestación operada por la empresa en el municipio de Bugalagrande, equivalente a \$899 (\$ junio de 2004)."*

Que el Comité de Expertos, en Sesión Ordinaria No. 17 del 13 de junio de 2011, decidió no admitir la solicitud efectuada, dado que no se pudo verificar el cumplimiento del numeral 5 del artículo 5.2.1.3 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 5.2.1.3 – Condiciones para la aceptación de solicitudes de modificación de fórmulas tarifarias y/o de costos económicos de referencia.** Las solicitudes de modificación de fórmulas tarifarias y/o del costo económico de referencia de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo sólo procederán cuando se cumplan las siguientes condiciones:

(...)5. Que la persona prestadora solicitante, haya cumplido con las metas a que se haya comprometido ante los organismos de regulación, vigilancia y control y en los contratos que suscriba para la prestación de los servicios, en especial en los siguientes aspectos:"

**Hoja 4 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"**

referentes a los indicadores de eficiencia de recaudo y eficiencia laboral para el año 2010, situación ésta que fue informada a la Empresa mediante oficio con radicado CRA 2011-401-004023-1 del 14 de junio de 2011, en donde adicionalmente se le solicitó *"justificar las razones por las cuales no se ha cumplido con las metas de los indicadores citados, con el fin de que esta Comisión pueda verificar las condiciones para la aceptación de su solicitud..."*;

Que de conformidad con lo anterior, PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. remitió mediante comunicación con radicado CRA 2011-321-004821-2 del 23 de agosto de 2011 *"la explicación pertinente sobre los indicadores de eficiencia laboral y eficiencia de recaudo"*, señalando que por errores de cálculo y digitación se enviaron indicadores que no correspondían con la situación real de la Empresa. Sin embargo, tal situación no fue presentada con la correspondiente certificación de la empresa de Auditoría Externa de Gestión y Resultados;

Que posteriormente, mediante comunicaciones radicadas bajo los números CRA 2011-321-005014-2 del 2 de septiembre de 2011 y 2011-321-005071-2 del 6 de septiembre de 2011, la Empresa remitió la información correspondiente a los indicadores de gestión, suscrita por el Representante Legal y con visto bueno de la empresa de Auditoría Externa de Gestión y Resultados;

Que el Comité de Expertos, en Sesión Ordinaria No. 28 del 14 de septiembre de 2011, verificó el cumplimiento de las *"condiciones para la aceptación de solicitudes de modificación de fórmulas tarifarias y/o de costos económicos de referencia"* establecidas en el artículo 5.2.1.3 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por la Resolución CRA 271 de 2003 y decidió admitir la solicitud y dar inicio formal al trámite de modificación;

Que mediante comunicación con radicado CRA No. 2011-410-006525-1 del 14 de septiembre de 2011, la Comisión le comunicó al Representante Legal de la Empresa la admisión de la solicitud y el inicio formal del trámite, indicándole que la decisión de admitir la solicitud no constituye aceptación de la causal invocada, por cuanto la misma sería analizada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2.1.6 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003;

Que mediante comunicaciones con radicados CRA 2011-211-006574-1, 2011-211-006575-1, 2011-211-006576-1, 2011-211-006578-1, 2011-211-006579-1, 2011-211-006580-1, 2011-211-006581-1 y 2011-211-006583-1 del 16 de septiembre de 2011, la UAE-CRA informó a todos los miembros de Comisión sobre la admisión de la solicitud de modificación presentada por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., dando así cumplimiento a lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 5.2.1.6 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificados por la Resolución CRA 271 de 2003. Lo anterior, con el fin de que manifestaran las observaciones que consideraran pertinentes;

Que mediante oficio con radicado CRA 2011-321-005714-2 del 14 de octubre de 2011, el Viceministerio de Agua y Saneamiento del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial informó que *"ha verificado los documentos de análisis remitidos por ustedes, en cuanto al cumplimiento de las condiciones para la aceptación e inicio de procedimientos de modificación de fórmulas tarifarias y/o costos económicos de referencia (...) sin que se tengan observaciones al respecto"*;

Que la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, mediante oficio con radicado CRA 2011-321-006479-2 del 1 de diciembre de 2011, señaló lo siguiente:

*"La empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., certificó el 8 de marzo de 2010 al SUI a través del formato 10 'Soporte de estudio de costos' los parámetros que determinan el Costo de referencia objeto de análisis..."*

*Por otro lado, sobre la explicación dada por la ESP en respuesta a las diferencias evidenciadas entre los datos reportados a la Comisión el pasado 5 de mayo y la nueva información presentada sobre los indicadores de Eficiencia Laboral y Eficiencia de Recaudo, le informamos para los fines pertinentes que de acuerdo con las cifras cargadas al Sistema Único de Información (SUI), los valores de las cuentas citadas por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el año 2010 fueron las siguientes:*

Hoja 5 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"

No. Cuenta	Nombre Cuenta	Valor reportado (\$)
5101	Salarios y Sueldos	747,812,751.00
7505	Servicios Personales	1,429,318,468.00
757090	Otros Contratos	3,282,676,152.00

Tabla 1. Consulta SUI Estados financieros consolidados año 2010 Proactiva de Servicios S.A. E.S.P. (Fecha de consulta, Oct 31 de 2011 – 08:30 hrs)

Adicionalmente, se observó que para el año 2010 de acuerdo con la información reportada por el operador del sitio de disposición final Bugueña de Aseo S.A. E.S.P. en los Formatos 26 y 27 Disposición Final – Operador del Sitio de Disposición Final, de la Resolución SSPD No. 20094000015085 de 2009; el número de toneladas recibidas provenientes del municipio de Bugalagrande, así como de los municipios atendidos en el departamento de Valle del Cauca por parte de PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. fue la siguiente:

Empresa	Área de prestación o municipio	Total toneladas dispuestas
Proactiva de Servicios S.A. E.S.P.	Bugalagrande	3.055,77
Proactiva de Servicios S.A. E.S.P.	Bugalagrande, Ginebra, Guacarí, La Unión, Zarzal	25.512,68

Tabla 1. Consulta SUI, Toneladas Dispuestas según Operador del Sitio de Disposición año 2010 Proactiva de Servicios S.A. E.S.P. (Fecha de consulta, Oct 31 de 2011 – 08:30 hrs)

(...);

Que esta situación fue tomada en cuenta por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en los análisis efectuados para la toma de la decisión;

Que mediante oficio CRA 2011-410007247-1 del 27 de octubre de 2011, atendiendo lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5.2.1.6 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003, se solicitó aclaración a la Empresa, en los siguientes términos:

" (...)

- Remitir copia del convenio de facturación conjunta No. GC-ML-027-07 del 2 de agosto de 2007, señalando si el mismo se encuentra vigente.
- Remitir certificación expedida por la EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO – EPSA S.A. E.S.P., en su calidad de ente facturador, en la que se señale con detalle los pagos realizados por la facturación del servicio público de aseo durante el periodo de aplicación del convenio de facturación conjunta suscrito con PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., para el municipio de Bugalagrande (Valle del Cauca).
- En el marco de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.2.1.3 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificada por la Resolución CRA 271 de 2003, remitir el flujo de caja, con costos eficientes, en el cual se muestre que la capacidad financiera está gravemente afectada para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas. Para estos efectos deberá presentar un análisis comparativo entre la situación con la estructura tarifaria vigente y la estructura tarifaria solicitada. " (...);

Que en respuesta a lo anterior, PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., mediante comunicación con radicado CRA 2011-321-006161-2 del 10 de noviembre de 2011, solicitó "ampliación del tiempo de respuesta a su comunicado hasta el día 18 de noviembre del año en curso";

Que posteriormente, mediante comunicación radicada bajo el consecutivo CRA 2011-321-006266-2 del 18 de noviembre de 2011, la Empresa remitió los siguientes documentos:

- Contrato No. GC-ML-027-07, suscrito el 02 de agosto de 2007, entre la EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P. -EPSA S.A. E.S.P.- y PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., cuyo objeto era "prestación de servicios de aseo"

**Hoja 6 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"**

**de los Municipios de Guacarí, Zarzal, Ginebra y la Unión.** (resaltado fuera del texto original).

- Primer contrato adicional al Contrato No. GC-ML-027-07, suscrito el 19 de febrero de 2008, mediante el cual se modificó la cláusula novena "GIRO DE LOS DINEROS RECAUDADOS", del contrato inicial.
- Segundo Contrato Adicional al Contrato No. GC-ML-027-07, suscrito el 01 de febrero de 2009, **mediante el cual se modificó la Clausula Segunda "OBJETO", incluyendo al municipio de Bugalagrande** dentro del contrato de facturación conjunta referido.
- Tercer contrato adicional al Contrato No. GC-ML-027-07, mediante el cual se sustituyó el anexo técnico de fecha 17 de septiembre de 2008, por el anexo técnico de 24 de enero de 2011.
- Anexo técnico del 24 de enero de 2011.
- Certificación suscrita por EPSA, en la que informa que "Proactiva de Servicios S.A E.S.P (...) tiene Convenio con EPSA S.A E.S.P, para facturación y recaudo del servicio de aseo que esta empresa presta en el municipio de Bugalagrande (...)", adicionalmente relaciona los valores recaudados en el periodo comprendido entre febrero de 2009 y agosto de 2011;

Que en la misma comunicación, la solicitante manifestó que "en relación con el flujo de caja de la Empresa en el área de prestación de Bugalagrande, informamos que dados problemas de carácter técnico se presentaron demoras en la migración del reporte financiero al nivel de detalle necesario para responder los requerimientos de la CRA, razón por la cual a la fecha nos encontramos en la etapa de análisis y consolidación de las respectivas proyecciones. En consecuencia, comedidamente solicitamos disculpas por la demora, y presentamos nuestro compromiso de estar remitiendo la información a la CRA a más tardar en tres días hábiles";

Que el día 25 de noviembre de 2011, mediante comunicación con radicado CRA No. 2011-321-006394-2, PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P hizo entrega a la CRA del "flujo de caja proyectado – costo de comercialización actual / flujo de caja proyectado – costo de comercialización solicitado";

Que el 12 de diciembre de 2011, la UAE-CRA por medio del Director Ejecutivo expidió comunicado de prensa cuyo objeto fue divulgar el contenido de la *solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del costo de referencia del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS) del servicio público de aseo para el área de prestación atendida del municipio de Bugalagrande, presentada por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P* en los términos de artículo 5.2.1.7 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003;

Que mediante comunicación con radicado CRA No. 2011-211-008137-1 del 12 de diciembre de 2011, la UAE-CRA, envió copia del comunicado de prensa a PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., solicitando que éste fuera publicado en un diario de amplia circulación y en un lugar visible de la entidad, para garantizar su divulgación;

Que mediante comunicaciones con radicados CRA Nos. 2011-211-0081318-1, 2011-211-008139-1, 2011-211-008140-1, 2011-211-008136-1, 2011-211-008141-1 y 2011-211-008142-1, todos del 12 de diciembre de 2011, se remitió copia del comunicado de prensa a la Personería Municipal, a la Defensoría del Pueblo Regional, a la Dirección Territorial Sur-occidente de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Alcaldía del municipio de Bugalagrande y a los vocales de control doctora Maria Luz Mila Triana, y Dr. Cesar Gonzalez Paredes, para que estas entidades y personas naturales divulgaran a los usuarios del servicio público dicho comunicado de prensa, con el fin de que terceros indeterminados pudieran ejercer su derecho de hacerse parte dentro de la actuación administrativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 5.2.1.7 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por la Resolución CRA 271 de 2003; 

Que el numeral 1 del artículo 5.2.1.7 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 2

Hoja 7 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"

parte dentro de la respectiva actuación administrativa;

Que dentro del término para constituirse en parte dentro de la actuación, no se recibió comunicación alguna al respecto;

## 2. ARGUMENTOS DE LA EMPRESA

Que la Empresa sustenta su solicitud, basándose en los siguientes argumentos:

- a. **Particularidades asociadas al factor de capital de trabajo.** Manifiesta la solicitante que, de conformidad con la Evaluación Integral elaborada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD-, el prestador del servicio público domiciliario de acueducto en la zona, "toma largos periodos en recuperar los ingresos por concepto del servicio público...", lo que incide en el cálculo del parámetro denominado factor de capital de trabajo, el cual presenta un valor de 3,01% en la metodología tarifaria vigente del servicio público de aseo, contenida en la Resolución CRA 351 de 2005, pero que, al ser calculado por la solicitante con los valores presentados por la SSPD, alcanza un valor de 21%, por lo cual se estaría incurriendo en una afectación al prestador de aseo.
- b. **Particularidades asociadas al factor de riesgo de no recaudo.** Señala PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. que, "teniendo en cuenta el índice de rotación de cartera de Acuavalle SA ESP, para el año base del estudio de costos y tarifas se tiene que el porcentaje de recaudo del servicio de acueducto en el caso particular fue del 78%, lo que arroja un porcentaje adicional por efecto de no recaudo igual al 28%, es decir 20,5% mayor al índice reconocido en la metodología tarifaria...". (Negrilla original del texto)

Que en este sentido, la Empresa solicitante informa que "la existencia de estas particularidades en el área de prestación del municipio de Bugalagrande, (...) **conllevan a que la alternativa más eficiente y que por ende representa las menores tarifas de comercialización y manejo del recaudo, corresponde a realizar la facturación conjunta con el servicio de energía eléctrica...**" (Negrilla original del texto);

Que PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. expresa que, "...el hecho de que la empresa se vea obligada a facturar con el servicio de energía, dada las (sic) particularidades expuestas anteriormente, conlleva a que se incurra en un costo de comercialización por suscriptor superior al reconocido de manera general por la metodología tarifaria vigente";

## 3. ANÁLISIS DE LA CRA FRENTE A LOS ARGUMENTOS DEL SOLICITANTE

Que la opción de facturar el servicio público de aseo conjuntamente con el de acueducto fue la principal alternativa considerada en el desarrollo de la metodología de costos y tarifas para el servicio público de aseo; sin embargo, el operador del servicio público de aseo tiene total autonomía para escoger con quien realiza la facturación conjunta;

Que la Ley 142 de 1994 y el Decreto 2668 de 1999 establecen que el prestador del servicio público de aseo no sólo tiene total autonomía para escoger con quién realiza la facturación conjunta, sino que además cuenta con los elementos dispuestos en la regulación para cubrir los costos eficientes asociados a tal decisión;

Que los precios techo de la metodología tarifaria vigente para el servicio público de aseo, y, por ende, las tarifas resultantes de la aplicación de esta metodología, fueron estimados para recuperar los costos eficientes de la prestación del servicio público de aseo;

Que para demostrar las afirmaciones realizadas en su solicitud de modificación del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor, la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. presenta información contenida en la "Evaluación Intearal Sociedad de Acueductos y

Que teniendo en cuenta lo señalado por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., la cual afirma que "...la alternativa más eficiente y que por ende representa las menores tarifas de comercialización y manejo del recaudo, corresponde a realizar la facturación conjunta con el servicio de energía eléctrica", procedió la CRA a verificar tal situación analizando las cifras reportadas al SUI por parte de la EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P. Tal ejercicio, permite concluir que esta empresa presenta un mejor desempeño que el prestador del servicio de acueducto en los indicadores de porcentaje de recaudo e índice de rotación de cartera (en días), y que su comportamiento es superior a aquel establecido en la metodología tarifaria del servicio público de aseo para los mencionados indicadores;

Que en el marco de una regulación por incentivos, se busca que los prestadores realicen una buena gestión empresarial frente a las señales definidas por el regulador, en pro de generar aumentos en eficiencia que le permitan ofrecer, por la prestación de un servicio de calidad, un precio inferior al techo definido por la Comisión;

Que si un prestador elige una alternativa de facturación que le permite superar los parámetros de eficiencia establecidos en la metodología tarifaria vigente, como puede ser el caso del porcentaje de recaudo o del índice de rotación de cartera, bajo un esquema de precios techo, tal ganancia en eficiencia y en costos es apropiada por el prestador. Por el contrario, cuando un prestador no cumple con los parámetros establecidos en el precio techo, debe asumir los efectos y costos de tal ineficiencia, y trasladar, como máximo, el precio techo definido por la metodología tarifaria;

Que para una empresa eficiente, la existencia de indicadores de recaudo y rotación de cartera superiores a los definidos en la Resolución CRA 351 de 2005, y la facturación del servicio con un prestador que presente mayor cobertura en un área de prestación determinada, deberían permitirle, a través de las ganancias en eficiencia y el incremento en sus ingresos por efecto del mayor recaudo y un catastro de usuarios superior, cubrir al menos los costos asociados a la facturación del servicio;

Que lo anterior, por cuanto las disposiciones de esta Comisión de Regulación buscan promover el traslado de costos eficientes a los usuarios, en estricto cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad en cuanto a la calidad y la continuidad en la prestación de los servicios que regula, y permitiendo a las empresas recuperar los costos eficientes en los que incurren para desarrollar una prestación de tales características; e

Que cuando en un área de prestación se presentan "*particularidades*" que la alejan de los supuestos establecidos para el cálculo de los precios techo dispuestos de manera general, tales particularidades, en sí mismas, no tienen vocación de modificar los precios techo, por cuanto el regulador debe propender por mantener los incentivos a la eficiencia que ha establecido. Así las cosas, los prestadores deben ajustarse al precio techo establecido, orientando sus actuaciones a alcanzar la eficiencia que les permitiría prestar un servicio de calidad a menores precios, más no pretender que el techo se ajuste a cada una de las particularidades que se puedan presentar;

Que en relación con el análisis de las particularidades argumentadas por las personas prestadoras, en el marco de una solicitud de modificación de costos, debe señalarse que más allá del análisis específico de la existencia de las mismas, el regulador debe evaluar en qué medida tales particularidades afectan la capacidad financiera de la persona prestadora para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas;

Que por tanto, no es la existencia de dichas particularidades lo que habilita a un prestador a solicitar que por la vía de mutuo acuerdo se permita aumentar los precios techo determinados por vía general en la regulación; más bien, es al prestador a quien le corresponde sustentar que la existencia de tales particularidades compromete de manera grave su capacidad financiera, entendiendo que ésta se encuentra garantizada para una empresa que opera en forma eficiente;

Que en virtud de lo anterior, lo evidenciado respecto del comportamiento del índice de rotación de cartera (en días) y el porcentaje de recaudo de la persona prestadora del servicio público domiciliario de energía, no tiene vocación de modificar el precio techo de \$668 (\$ de junio de 2004);

**Hoja 9 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"**

suscrito con la EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P., elaborados a partir de la información y documentación allegada por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., así como la información disponible en el Sistema Único de Información –SUI-, administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, indican que los ingresos asociados a la Tarifa para el Componente de Comercialización y Recaudo calculados a partir de lo establecido de manera general en la metodología tarifaria vigente, permiten cubrir los costos asociados a dicho convenio de facturación conjunta;

Que, por lo tanto, los costos y parámetros contenidos en la Resolución CRA 351 de 2005, junto con las ventajas asociadas a la facturación del servicio público de aseo con la persona prestadora del servicio de energía, permiten cubrir los costos del convenio de facturación conjunta presentado;

Que adicionalmente, teniendo en cuenta que PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en la solicitud presentada mediante comunicación con radicado CRA No. 2011-321-0003181-2 del 25 de mayo de 2011 señaló "la total disposición de la empresa para cumplir con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 5.2.1.3 de la resolución (sic) 271 de 2003", mediante oficio con radicado CRA 2011-410-007247-1 del 27 de octubre de 2011 se solicitó a PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., entre otros aspectos, "...remitir el flujo de caja, con costos eficientes, en el cual se muestre que la capacidad financiera está gravemente afectada para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas. Para estos efectos deberá presentar un análisis comparativo entre la situación con la estructura tarifaria vigente y la estructura tarifaria solicitada";

Que mediante comunicación GG 17525 con radicado CRA 2011-321-006394-2 del 25 de noviembre de 2011, la Empresa solicitante presentó la siguiente información:

**Tabla 1. Flujo de caja proyectado – CCS ACTUAL PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P.**

Año	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos	603.029.445,05	633.783.946,75	666.106.928,03	700.078.381,36	735.782.378,81
Costos y Gastos	599.255.704,18	620.745.660,69	682.872.972,78	734.387.103,67	790.222.576,78
Incremento en CxC, CxP e inventarios	52.621.885,01	64.806.326,43	63.767.572,97	67.019.719,19	70.437.724,87
Flujo de Caja	-48.848.144,13	-51.768.040,38	-80.533.617,71	-101.328.441,49	-124.877.922,83
VPN	<b>-299.029.328,83</b>				

Fuente: Radicado CRA 2011-321-006394-2 del 25 de noviembre de 2011.

**Tabla 2. Flujo de caja proyectado – CCS SOLICITADO PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P.**

Año	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos	603.029.445,05	633.783.946,75	686.090.135,87	721.080.732,80	757.855.850,18
Costos y Gastos	599.255.704,18	620.745.660,69	683.018.495,54	732.732.626,42	786.422.576,78
Incremento en CxC, CxP e inventarios	52.621.885,01	64.806.326,43	65.765.893,75	69.119.954,33	72.645.072,00
Flujo de Caja	-48.848.144,13	-51.768.040,38	-62.694.253,41	-80.771.847,95	-101.211.798,60
VPN	<b>-257.327.217,24</b>				

Fuente: Radicado CRA 2011-321-006394-2 del 25 de noviembre de 2011.

Que como se puede observar de la respuesta remitida por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., la misma solamente presentó dos (2) flujos de caja, dejando de lado los otros aspectos de la solicitud efectuada, como lo son i) la demostración de que dichos flujos de caja se hubieran construido a partir de costos eficientes, ii) que se evidenciara una grave afectación a la capacidad financiera por efecto de la metodología tarifaria vigente, y iii) el análisis comparativo entre la situación actual y solicitada. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que es a PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P a quien corresponde aportar la prueba que demuestre la grave afectación de la capacidad financiera que pretende le sea reconocida, por ser ella quien cuenta con la información y documentación solicitada por esta Comisión de Regulación, y que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en el Código de Procedimiento Civil, en el solicitante recae la carga de probar el supuesto de hecho (grave afectación de la capacidad financiera para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas) que da lugar al efecto jurídico que pretende le sea aplicado.

financiera está siendo gravemente afectada al no modificarse el Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor;

Que en este orden de ideas, los documentos allegados en el trámite de la presente actuación administrativa no demuestran la inaplicabilidad de los parámetros generales de la metodología tarifaria vigente del servicio público de aseo, en el componente de comercialización por factura cobrada al suscriptor, toda vez que de su contenido no se puede concluir ni verificar lo señalado por la Empresa;

Que en conclusión, los análisis de la información presentada por el solicitante efectuados por esta Comisión de Regulación indican respecto de las particularidades señaladas en la solicitud para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande (Valle del Cauca), así como del contrato suscrito con la EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P., que los mismos no tienen vocación de modificar el Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS) establecido de manera general en el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005, teniendo en cuenta que:

- Corresponde a una decisión empresarial la utilización de alternativas de facturación que conlleven costos diferentes a los establecidos por la metodología tarifaria contenida en la Resolución CRA 351 de 2005.
- Los precios techo y, por ende, las tarifas resultantes de la aplicación de la metodología tarifaria vigente del servicio, fueron estimados para recuperar los costos eficientes de la prestación del servicio público de aseo.
- Si un prestador elige una alternativa de facturación que le permite superar los parámetros de eficiencia establecidos en la metodología tarifaria vigente, como puede ser el caso del porcentaje de recaudo o del índice de rotación de cartera, bajo un esquema de precios techo, tal ganancia en eficiencia y en costos es apropiada por el prestador. Por el contrario, cuando un prestador no cumple con los parámetros establecidos en el precio techo, debe asumir los efectos y costos de tal ineficiencia, y trasladar a sus usuarios, como máximo, el precio techo definido por la metodología tarifaria. De esta forma, los prestadores deben ajustarse al precio techo establecido, orientando sus actuaciones a alcanzar la eficiencia que le permitiría prestar un servicio de calidad a menores precios.
- Los análisis de la CRA respecto del costo establecido en el convenio de facturación conjunta suscrito con la EMPRESA DE ENERGÍA DEL PACÍFICO S.A. E.S.P., elaborados a partir de la información y documentación allegada por la solicitante, indican que los ingresos asociados a la Tarifa para el Componente de Comercialización y Recaudo calculada a partir de lo establecido en la metodología tarifaria vigente, permiten cubrir los costos asociados a dicho convenio de facturación conjunta;
- En relación con la información financiera presentada por el operador, se concluye que la misma no evidencia que la capacidad financiera de la Empresa se encuentre gravemente afectada por efecto de la aplicación del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor contenido en la metodología tarifaria vigente del servicio público de aseo; 

Que, por todo lo expuesto, la solicitud de modificar el Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), no puede prosperar;

Que sin perjuicio de lo anterior, la Empresa podrá presentar nuevamente ante esta Comisión de Regulación, la correspondiente solicitud de modificación del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS) para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande;

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 del 24 de julio de 2009 "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia", la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación que puedan incidir sobre la libre competencia en los mercados;

**Hoja 11 de la Resolución CRA 607 de 2012 "Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande"**

sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos proferidos con fines regulatorios;

Que una vez atendido el cuestionario, se verificó que el presente acto administrativo no incide sobre la libre competencia en los mercados, motivo por el cual no será remitido a la Superintendencia de Industria y Comercio;

Que en mérito de lo expuesto la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA;

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1º. NO ACCEDER** a la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS), presentada por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de Bugalagrande (Valle del Cauca), por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

**ARTÍCULO 2º.- NOTIFICAR** el contenido de la presente Resolución al Representante Legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., o quien haga sus veces, informándole que contra ella sólo procede el recurso de reposición en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo. Una vez notificado el presente Acto Administrativo, deberá publicarse en el Diario Oficial, conforme lo establece el artículo 5.2.1.12 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003, a cargo de PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P.

**ARTÍCULO 3º.- COMUNICAR** el contenido de la presente la Resolución, una vez en firme, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lo de su competencia, entregándole copia de la misma.

**ARTÍCULO 4º.- VIGENCIA.** La presente Resolución rige desde la fecha de su notificación.

#### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C. a los veinticinco (25) días del mes de abril de dos mil doce (2012)

  
**BEATRÍZ ELENA URIBE BOTERO**  
Presidente

  
**ALEJANDRO IVÁN GUALY GUZMÁN**  
Director Ejecutivo

