REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

RESOLUCIÓN CRA 611 DE 2012
(9 de julio de 2012)

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 605 de 29 de marzo de 2012"

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En ejercicio de las facultades legales y en especial de las conferidas en el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, en los Decretos 1524 de 1994, 2882 y 2883 de 2007 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES.

Que mediante comunicaciones con radicados CRA 2010321003561-2 de 16 de julio de 2010, 2010321003758-2 de 29 de Julio de 2010 (vía correo electrónico) y 2010321003810-2 de 2 de agosto de 2010, la empresa INTERASEO S.A. E.S.P. presentó ante esta Comisión de Regulación solicitud para que *"(...)se de inicio, trámite y culminación al procedimiento de mutuo acuerdo tendiente a revisar y modificar el Costo de Tratamiento y Disposición Final – CDT del mencionado relleno sanitario, que nuestra empresa opera de forma independiente y en el marco de la libre competencia";*

Que la empresa INTERASEO S.A. E.S.P., en su solicitud, expresa lo siguiente:

> *"Las particularidades del RSLM con respecto al modelo general de referencia (relleno tipo RSU2) se concentran en tres aspectos:*
>
> *1) El dimensionamiento y la configuración de la vías externas;*
> *2) Los requerimientos de impermeabilización del suelo con arcilla; y*
> *3) El tipo de sistema de tratamiento de lixiviados.*
>
> *"Adicionalmente, la vida útil real del sitio de disposición y su capacidad remanente son aspectos que condicionan la estimación de los costos totales y que por lo tanto fueron consideradas de manera específica dentro del análisis de los mismos.*
> *"Algunas de las particularidades del RSLM se reflejan en una reducción de costos (y por lo tanto en una disminución del valor del CDT). Otras tienen el efecto contrario. Las inversiones periódicas así como las etapas de operación y mantenimiento general, y de operación y mantenimiento*

específicos, presentaron reducciones en sus VPN. Por su parte, los elementos en donde se presentaron los mayores aumentos de VPN, fueron la etapa de construcción y las cantidades por módulo (...).

"El valor final del CDT para un relleno tipo RSU2, considerando las particularidades del RSLM es de 37.804 (pesos de 2004). Este valor se obtiene de la relación entre el VPN total de las inversiones y gastos durante la vida útil y el tiempo de post-cierre ($17.681.066.685 — pesos de 2004) y el VPN del total de toneladas a disponer durante la etapa operativa (527.563 t).";

Que una vez adelantado el período probatorio correspondiente y cumplidos todos los trámites y plazos establecidos en la Resolución CRA 271 de 2003, esta Comisión de Regulación expidió la Resolución CRA 566 de 22 de agosto de 2011 *"Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDT) para el sitio de disposición final de residuos – Parque Industrial de Residuos Sólidos La Miel, presentada por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P."*;

Que esta Resolución fue notificada personalmente al señor Juan Carlos Martínez Mendoza, el día 1° de septiembre de 2011, quien acreditó poder especial otorgado por el Representante Legal de la empresa Interaseo S.A. E.S.P. para estos efectos;

Que luego de haber surtido los trámites pertinentes para notificar al Personero Municipal de Ibagué, doctor Isaac Vargas Morales, en su calidad de parte previamente constituida dentro de la actuación, esta Comisión de Regulación procedió a notificar el mencionado acto mediante la fijación de un edicto en la cartelera de la Entidad el día 13 de septiembre de 2011, el cual fue desfijado el 26 de septiembre de 2011, en el que se informó que contra la resolución proferida procedía el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación;

Que mediante comunicación recibida por correo electrónico el día 26 de septiembre de 2011 y radicada bajo el consecutivo CRA 2011321005419-2, y oficio con radicado CRA 2011321005459-2 de 28 de septiembre de 2011, el doctor Isaac Vargas Morales, presentó recurso de reposición contra la Resolución CRA 566 de 22 de agosto de 2011, encontrándose dentro de los términos legales para su presentación, y argumentó en síntesis lo siguiente:

"(...) no obra prueba sobre que al suscrito en calidad de AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO, quien obra en representación de los intereses de la comunidad ibaguereña, se le hubiese notificado en debida forma como lo señala la Ley, la fecha, hora y lugar en que se llevaría a efecto la diligencia de INSPECCIÓN OCULAR para el día 3 de mayo de 2011 al sitio de disposición final; circunstancia esta que si ocurrió con la notificación que se le hizo a la empresa INTERASEO SA ESP para este efecto mediante oficio con radicado CRA 2011211002624-1 del 13 de abril de 2011.

"(...) se colige del análisis anterior sin lugar a dudas que, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA con el proferimiento de la decisión recurrida no solo (sic) ha transgredido como se repite, los postulados del Debido Proceso, como la no notificación o citación legal por parte de la CRA al suscrito personero municipal de Ibagué del auto que decretó la práctica de la inspección ocular (...)"

"(...) decida en forma perentoria REVOCAR como en efecto se impetra por conducto de este recurso de REPOSICIÓN la Resolución No. 566 de 22 de agosto de 2011 y como consecuencia disponga declarar la NULIDAD de todo

actuado (sic) a partir del auto de (sic) abrió a pruebas la actuación administrativa, por las causales mencionadas en forma precedente, dejando sin valor legal dicha resolución; debiendo nuevamente señalar lugar, fecha y hora para llevar a efecto diligencia de inspección ocular, notificar en legal forma al suscrito su procedencia;(...)";

Que analizados los argumentos del recurso presentado y la información obrante en el expediente de la actuación administrativa, esta Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante Resolución CRA 579 de 21 de noviembre de 2011 *"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Personero Municipal de Ibagué en contra de la Resolución CRA 566 de 22 de agosto de 2011"*, resolvió acceder a las pretensiones del recurrente y revocar la Resolución CRA 566 de 2011, dejando sin efecto lo adelantado dentro de la actuación administrativa, a partir del Auto 001 de 17 de marzo de 2011, inclusive;

Que esta Comisión ordenó continuar con el trámite de la solicitud realizada por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P., tendiente a la modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del costo económico de referencia para el Componente de Tratamiento y Disposición Final (CDT) del Relleno Sanitario La Miel ubicado en la ciudad de Ibagué;

Que analizados los argumentos del escrito presentado y la información obrante en el expediente de la actuación administrativa, esta Comisión de Regulación, mediante Resolución CRA 605 de 29 de marzo de 2012 ***"Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDT) para el sitio de disposición final de residuos - Parque Industrial de Residuos Sólidos La Miel, presentada por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P.",*** resolvió **NO ACCEDER** a la solicitud de modificación del Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDT) de que trata el artículo 15 de la Resolución CRA 351 de 2005, para el relleno sanitario La Miel, del Municipio de Ibagué;

Que la Resolución CRA 605 de 29 de marzo de 2012 fue notificada personalmente al apoderado de la Empresa INTERASEO S.A. E.S.P. el día 3 de mayo de 2012, entregándole copia simple de la misma, e informándole que contra ésta procedía el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación;

Que dentro del término legalmente establecido para tal efecto, con radicado CRA No. 2012-321-002135-2 de 10 de mayo de 2012, el Representante Legal de la empresa INTERASEO S.A. E.S.P., doctor Jorge Enrique Gómez Mejía, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRA 605 de 2012, solicitando lo siguiente:

*"**1.** Revocar la Resolución CRA 605 del 29 de marzo de 2012 y en su lugar, acceder a Modificar el costo de Tratamiento y Disposición final (CDT) de que trata el Artículo 15 de la Resolución CRA 351 de 2005 para ser aplicado al Relleno Sanitario La Miel del Municipio de Ibagué, Departamento del Tolima de acuerdo a los considerandos del presente escrito de recursos y el acervo probatorio que reposa para la presente actuación así:*

*"**1.1.** Incluir los años 2004, 2005 hasta julio de 2006 para el cálculo de las toneladas diarias de disposición en el relleno, las cuales se encuentran certificadas por la SSPD y por el Director del Relleno sobre las toneladas recibidas en la época y la cual se adjunta al presente oficio, adicionalmente incluya todos los días que efectivamente se presta el servicio de Disposición Final en el Relleno Sanitario La Miel, con el fin de que la Comisión realice la regresión lineal con el tiempo completo de operación del relleno sanitario toda vez que en los cálculos realizados por la misma no se tienen en cuenta y distorsiona el cálculo real de las toneladas diarias recibidas en el RSLM, el*

cual finalmente influye en el Factor de Expansión.

*"**1.2.** Incluir en el modelo de cálculo del CDT todos los costos inherentes a la construcción, operación y mantenimiento de la única y exclusiva vía de acceso al Relleno.*

*"**1.3.** Incluir todas las particularidades citadas en este documento*".

Que el numeral 73.7 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 faculta a las Comisiones de Regulación para decidir los recursos que se interpongan contra sus actos;

Que el artículo 29 del Decreto 2882 de 2007 establece que sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 142 de 1994, contra los actos administrativos de carácter particular expedidos por la Comisión sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Asì mismo establece que tales recursos se decidirán con sujeción a las normas del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 142 de 1994, en relación con el agotamiento de la vía gubernativa;

Que en ese orden de ideas y teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso presentado por INTERASEO S.A. E.S.P. cumple con los requisitos de Ley, el mismo deberá admitirse y se procederá a su estudio;

2. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA EMPRESA Y CONSIDERACIONES DE LA CRA.

a. Argumento relacionado con el número de días al mes que opera el relleno sanitario La Miel.

Manifiesta la Empresa que:

"En relación con este cálculo el cual arroja 423 Ton/día estimado por la CRA en la resolución del asunto y basado en un promedio de veintiséis (26) días de operación durante los catorce (14) años de vida útil del Relleno, en el cual la Comisión tuvo en cuenta lo contemplado en el estudio de impacto ambiental sin valorar las frecuencias de prestación del servicio de recolección, barrido y transporte al que está obligado el operador en virtud al PGIRS y la necesidad de mantener limpia la ciudad todos los días del año.

*"Se debe indicar que el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de Ibagué establece en el numeral 6.2.3 lo siguiente: "Los domingos se prestará el servicio de barrido en sectores comerciales de interés turístico, cultural y deportivo, en ciclo vías, zonas exteriores de plazas de mercado y de alto tránsito peatonal, y en general sectores que por sus características requieran ser atendidos estos días. Los días festivos se prestará el servicio en jornada normal..." "... La recolección de los residuos provenientes de estas actividades deberá realizarse a mas tardar doce (12) horas después de haberse efectuado el barrido..." Lo anterior se aprueba con el certificado del Director de Operaciones del prestador de servicio en la ciudad y los reportes del prestador con NUAP 10524 "**Se trató de servicio efectivamente prestados".***

"Es con fundamento en lo anteriormente citado que consideramos que los cálculos de la Comisión deben contener la totalidad de los datos históricos de toneladas dispuestas en el Relleno Sanitario la Miel, datos que aportamos certificados de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del

período comprendido entre mayo de 2004 a julio de 2006.

"Ahora bien, del período comprendido entre agosto de 2006 a la fecha reposan en la plataforma del SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de los cuales anexamos los archivos planos cargados y por lo tanto la misma Comisión debe darles plena validez probatoria por tratarse de documentos públicos publicados en la página web, como es el caso de los documentos del SUI y que aducimos como pruebas para demostrar la prestación del servicio público de aseo en el componente de disposición final todos los días del año y las 24 horas del días de manera ininterrumpida. Por lo tanto, los datos utilizados en los cálculos efectuados por la CRA no corresponden a la realidad, tal y como se puede corroborar en la página del SUI.

"Es preciso señalar que no todos los meses contienen la misma cantidad de días, es así como encontramos algunos meses que tienen veintiocho (28) en caso de febrero, veintinueve (29) en caso de febrero bisiesto, treinta (39) y treinta y (sic) un (31) días, en los que se realiza la recolección de residuos. Es decir, si se recogen residuos sólidos en la ciudad de Ibagué todos los días del año, como se demuestra en los cargues de información al SUI, lo cual obliga a la modificación del cálculo efectuado sobre la base de veintiséis (26) días y nos lleva a considerar dicho cálculo sobre la base real de número de días y número de toneladas recibidas efectivamente en el sitio, con lo cual el modelo tendrá necesariamente una variación pero que enmarca sin lugar a equívocos la realidad del días a día de la operación del relleno sanitario.

"(...).

"En función de esta demostración fehaciente que debemos hacer de lo afirmado a continuación y a título indicativo ilustramos algunos meses de 2011 y de 2012, donde se puede apreciar con claridad la cantidad de toneladas dispuestas días a días en el Relleno Sanitario La Miel, con los datos de Información cargada al SUI conforme al Artículo 4.4.1.26 de la Resolución Compilatoria 20101300048765 de 2010, sin que ello sea óbice para que se demuestre este mismo comportamiento en todos y cada uno de los meses y los años desde el 27 de abril de 2004, fecha en la cual inició operaciones el Parque Industrial de Residuos Sólidos La Miel, como en efecto se refleja en la documentación que aportamos como pruebas con el presente recurso.

Fuente Información SUI Formato 4.4.1.26 DISPOSICIÓN FINAL - OPERADOR DEL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL_IBAGUE- Marzo, Enero de 2012 y Noviembre de 2011

Fecha	TONELADAS DISPUESTAS
01/03/2012	271.89
02/03/2012	318.29
03/03/2012	[redacted]
04/03/2012	[redacted]
05/03/2012	372.13
06/03/2012	453.73
07/03/2012	361.44
08/03/2012	342.87
09/03/2012	353.55
10/03/2012	332.16
11/03/2012	[redacted]
12/03/2012	300.7
13/03/2012	408.53
14/03/2012	420.79
15/03/2012	334.97
16/03/2012	335.3
17/03/2012	298.47
18/03/2012	[redacted]
19/03/2012	285.04
20/03/2012	410.55
21/03/2012	418.01
22/03/2012	374.76
23/03/2012	342.95
24/03/2012	380.47
25/03/2012	[redacted]
26/03/2012	342.1
27/03/2012	456.32
28/03/2012	403.43
29/03/2012	328.8
30/03/2012	364.89
31/03/2012	428.11
Total general	[redacted]

Fecha	TONELADAS DISPUESTAS
01/01/2012	[redacted]
02/01/2012	396.97
03/01/2012	574
04/01/2012	482.97
05/01/2012	409.77
06/01/2012	382.3
07/01/2012	383
08/01/2012	[redacted]
09/01/2012	299.73
10/01/2012	460.51
11/01/2012	421.47
12/01/2012	403.07
13/01/2012	354.57
14/01/2012	414.7
15/01/2012	[redacted]
16/01/2012	324.2
17/01/2012	494.42
18/01/2012	364.6
19/01/2012	347.85
20/01/2012	345.58
21/01/2012	406.72
22/01/2012	[redacted]
23/01/2012	289.22
24/01/2012	318.57
25/01/2012	389.15
26/01/2012	397.36
27/01/2012	332.73
28/01/2012	420.28
29/01/2012	[redacted]
30/01/2012	362.34
31/01/2012	437.48
Total general	[redacted]

Fechas	TONELADAS DISPUESTAS
01/11/2011	378.17
02/11/2011	386.13
03/11/2011	338.63
04/11/2011	339.5
05/11/2011	374.44
06/11/2011	185.11
07/11/2011	261.16
08/11/2011	493.05
09/11/2011	427.73
10/11/2011	375.11
11/11/2011	355.42
12/11/2011	354.72
13/11/2011	208.71
14/11/2011	312.05
15/11/2011	468.59
16/11/2011	440.39
17/11/2011	364.26
18/11/2011	343.31
19/11/2011	450.17
20/11/2011	192.97
21/11/2011	385.59
22/11/2011	425.04
23/11/2011	429.49
24/11/2011	372.42
25/11/2011	357.9
26/11/2011	407.94
27/11/2011	208.43
28/11/2011	361.57
29/11/2011	484.13
30/11/2011	527.83
Total general	[illegible]

"(...) Es obligatorio que la CRA utilice esta herramienta de manera fidedigna conforme a sus cifras para la toma de sus decisiones porque así lo dispuso el legislador al crear la institución del SUI como un sistema único de información de obligada consulta por todos los servidores públicos y agentes privados para efectos generales y particulares relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios de aseo.

"(...).

"Por otra parte, con los datos históricos aportados de toneladas y la claridad de la labor diaria ininterrumpida de dicha operación de disposición final, se procedió a recalcular tanto la media histórica de las toneladas como también se llevó a cabo la regresión lineal siguiendo la misma línea de pensamiento y de cálculo de la Comisión, encontrando el valor ajustado de toneladas/día, y así desprender ese nuevo valor de factor de expansión. Se efectuó el cálculo de las toneladas diarias en el mismo horizonte de tiempo fijado por la Comisión arrojando un valor de 366,26 Toneladas/días, de acuerdo con la regresión lineal realizada por INTERASEO, en estas condiciones el nuevo cálculo del factor de expansión quedaría en 366,26/300 = 1,22.

"Así las cosas, la variable endógena del modelo econométrico fue afectada por nuevas variables exógenas que debió asumir, como costos no previstos en la fórmula el operador del servicio público de aseo, para poder prestar el componente de disposición final."

ANÁLISIS DE LA CRA.

- **Número de días al mes que dispone el relleno sanitario.**

Que como primera medida, es pertinente señalar que durante todo el desarrollo de la actuación administrativa esta Comisión de Regulación tuvo en cuenta la información remitida por INTERASEO S.A. E.S.P. en su solicitud de modificación por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Disposición Final y Tratamiento – CDT, para el relleno sanitario La Miel, así como aquella obrante en el expediente, especialmente en las respuestas a las solicitudes de información y a las preguntas de los tres (3) Autos de Pruebas realizados;

Que la CRA realizó los análisis correspondientes, considerando los parámetros relevantes

para la solicitud efectuada, que hubieran sido debidamente sustentados y que no contradijeran los criterios del régimen tarifario, especialmente aquellos relacionados con las particularidades argumentadas por la empresa en su solicitud de modificación. Así las cosas, para el cálculo del costo de disposición final para el relleno sanitario La Miel realizado en desarrollo de la actuación administrativa, se utilizó el valor de 26 días de operación al mes, puesto que dicho valor corresponde a lo informado por la empresa en el Estudio de Impacto Ambiental (documento remitido por la misma y que hace parte del expediente de la actuación), sobre el cual la empresa nunca hizo aclaraciones ni salvedades relacionadas con la información contenida en el mismo, razón por la cual se consideró como documento de soporte para el desarrollo de la actuación;

Que teniendo en cuenta los valores de toneladas mensuales dispuestas en el relleno sanitario La Miel reportados al SUI y utilizados en el cálculo del CDT presentado en la Resolución CRA 605 de 2012, en comparación con la información de toneladas mensuales, remitida por la empresa en el recurso de reposición[1] se puede ver que son los mismos valores, es decir, las toneladas en unidades mensuales coinciden y por lo tanto la proyección de demanda realizada en la actuación administrativa no se altera por los argumentos presentados en el recurso de reposición. De esta forma, se debe dejar claro que en la actuación se utilizaron datos de toneladas mensuales y costos anuales reportados en los dos casos por INTERASEO S.A. E.S.P., los cuales no sufren ninguna modificación con la nueva información remitida en el recurso de reposición acerca de los días del mes en los que se realiza disposición final;

Que los reportes diarios de toneladas dispuestas en La Miel al Sistema Único de Información - SUI de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD, que remite la empresa en el recurso de reposición, permiten verificar que se realiza la actividad de disposición en un mayor número de días que los reportados en el Estudio de Impacto Ambiental, adjunto a la solicitud inicial;

Que se debe aclarar que el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, remitido como prueba para afirmar que la disposición final de residuos se realiza todos los días del mes, hace referencia únicamente a los días en los que el operador de recolección y transporte y de barrido y limpieza está obligado a realizar su actividad, y en ningún caso trata sobre los días de operación del relleno sanitario, por lo tanto no soporta las afirmaciones de la empresa, para establecer los días en los que el relleno sanitario realiza la actividad de disposición final de residuos sólidos;

Que debe tenerse en cuenta que el parámetro en discusión (días de operación al mes), no hace parte de las particularidades argumentadas por la empresa en la solicitud de modificación[2], sino que es un valor utilizado en el cálculo del CDT del modelo de la metodología general;

Que, de acuerdo con lo anterior, debe señalarse que el número de días de operación al mes, es un parámetro utilizado en el cálculo del CDT, en dos apartes:

- **El modelo tiene en cuenta el valor presente de las toneladas diarias dispuestas durante la vida útil del relleno sanitario.**

Que para el cálculo del CDT que fundamentó la expedición de la Resolución CRA 605 de 2012, la CRA utilizó la información histórica de toneladas mensuales dispuestas en el Parque

---

[1] Oficio radicado CRA 2012-321-002135-2 del 10 de mayo de 2012, páginas 3 y 4.

[2] *"Las particularidades del RSLM con respecto al modelo general de referencia (relleno tipo RSU2) se concentran en tres aspectos:*

1) El dimensionamiento y la configuración de las vías externas;

2) Los requerimientos de impermeabilización del suelo con arcilla; y

3) El tipo de sistema de tratamiento de lixiviados."

Industrial de Residuos Sólidos La Miel reportadas por la empresa al SUI, la cual abarca el período comprendido entre agosto de 2006 y enero de 2012; así, como consta en el documento de trabajo, se calculó la proyección de toneladas mensuales dispuestas, hasta el mes de abril de 2018 (14 años);

Que el promedio simple de toneladas mensuales fue calculado para el período abril 2004 a abril 2018, por ser éste el período de vida útil del Parque Industrial de Residuos Sólidos La Miel, según los diseños presentados en el Estudio de Impacto Ambiental y en la Licencia Ambiental, y por lo tanto no es correcto afirmar, como lo hace la recurrente, que no se tuvo en cuenta la información de toneladas dispuestas en el período abril 2004 - Julio 2006, puesto que la Comisión ha realizado los cálculos para todo el período de vida útil del relleno según lo establecido en la Licencia Ambiental y en el Estudio de Impacto Ambiental;

Que de esta forma, la proyección de toneladas/mes que se había realizado (10.998,01 Ton/mes promedio de abril de 2004 a abril 2018), no debe ser modificada, teniendo en cuenta además que los valores de ton-mes para los meses de noviembre de 2011 y enero de 2012 obtenidos del reporte, coinciden con los remitidos por la empresa en el recurso de reposición;

Que los cambios derivados de tener en cuenta el número de días al mes que se hace disposición final, se presentan al llevar el valor de ton-mes a unidades de toneladas/día, puesto que, con base en la información remitida por la empresa en la solicitud, el valor de toneladas – mes se dividió en 26 días; y según la nueva información enviada por la recurrente, debería dividirse entre 30 días. Con el resultado de esta operación se calcula el valor presente de las toneladas, con el fin de tener un valor total de toneladas a disponer;

Que al modificar entonces el número de días de 26 a 30, se obtiene un nuevo valor promedio de 366,6 Ton/día para el período abril 2004 a abril 2018, en comparación con el valor de 423 Ton/día obtenido inicialmente. Este nuevo dato de 366,6 Ton/día deberá ser llevado a valor presente y utilizado en el cálculo del CDT, con esto el VP de las toneladas pasaría a ser de 816.596,37 a 710.678,57 toneladas;

- **Cálculo del factor de expansión.**

Que el factor de expansión es un valor multiplicador de aquellos costos que se relacionan proporcionalmente con el tamaño del relleno sanitario; se calcula como la división del promedio de toneladas-día a disponer en el relleno, entre el valor de toneladas-día del relleno de referencia, que para el caso particular se ha tomado el relleno RSU2;

Que de esta forma, el cálculo para la expedición de la Resolución CRA 605 de 2012 se realizó utilizando el valor de 423 Ton/día, obteniendo un F_{ex} igual a 1,41; al acoger la solicitud de la empresa, teniendo en cuenta la nueva información, pasaría a calcularse:

$$F_{ex} = 366{,}6 / 300 \text{ Ton/día}$$
$$F_{ex} = 1{,}22$$

Que este nuevo factor de expansión afectaría los siguientes rubros en el modelo: Vías internas, limpieza y adecuación del terreno, señalización, iluminación, y manejo de aguas lluvias, cantidades por módulo, sistema de evacuación de gases, actividades que se deben tener en cuenta para determinar el pasivo contingente y geomembrana superior; los cuales se verían reducidos, puesto que, inicialmente eran multiplicados por 1,41 y en este nuevo escenario son multiplicados por 1,22;

Que por lo expuesto anteriormente, el argumento goza de vocación de prosperidad y será tenido en cuenta dentro del cálculo del CDT para el relleno sanitario La Miel;

b. Argumento relacionado con la cantidad de toneladas dispuestas en el relleno sanitario en el período Abril 2004 – Julio 2006.

Afirmación de la empresa:

> *"Es con fundamento en lo anteriormente citado que consideramos que los cálculos de la Comisión deben contener la totalidad de los datos históricos de toneladas dispuestas en el Relleno Sanitario la Miel, datos que aportamos certificados de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios del período comprendido entre mayo de 2004 a julio de 2006."*

ANÁLISIS DE LA CRA.

Que el cálculo realizado por la Comisión en efecto tuvo en cuenta los datos de toneladas dispuestas durante la vida útil del relleno sanitario, reportada en la Licencia Ambiental y en el Estudio de Impacto Ambiental, es decir, desde el mes de abril de 2004 hasta el mes de Abril de 2018. Para esto, y teniendo en cuenta que la información de toneladas dispuestas reportadas al SUI por el prestador abarca el período agosto 2006 a enero 2012, se hizo la proyección de toneladas a disponer con base en el comportamiento real histórico del mercado, para obtener la línea de tendencia y con ésta proyectar las toneladas dispuestas en los períodos abril 2004 a julio 2006 y Febrero 2012 a abril 2018;

Que el promedio simple de toneladas mensuales fue calculado para el período abril 2004 a abril 2018, y por lo tanto se reitera que no es correcto afirmar, como lo hace la recurrente, que no se tuvo en cuenta la información de toneladas dispuestas en el período abril 2004 - Julio 2006, puesto que la Comisión ha realizado los cálculos para todo el período de vida útil del relleno reportado en la Licencia Ambiental y en el Estudio de Impacto Ambiental. Todo lo anterior se encuentra plasmado en la parte considerativa de la Resolución CRA 605 de 2012 y en el documento de trabajo;

Que de esta forma, la proyección de toneladas/mes que se había realizado (10.998,01 Ton/mes promedio de abril de 2004 a abril 2018), no debe ser modificada, teniendo en cuenta además que los valores de ton-mes para los meses de noviembre de 2011 y enero 2012 obtenidos del reporte, coinciden con los remitidos por la empresa en el recurso de reposición;

Que por otra parte y teniendo en cuenta que la empresa remite en el Anexo 15 del recurso de reposición, un documento en el cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD da respuesta a una comunicación allegada por Interaseo S.A. E.S.P. el día 8 de mayo, en la cual solicitó *"(...) se expida una comunicación a través de la cual se certifiquen las toneladas dispuestas en el Relleno Sanitario La Miel para los períodos de Abril de 2004 a Julio de 2006"*; respuesta remitida por la SSPD el día 9 de mayo de 2012, en la cual se presentan reportes de toneladas mensuales realizados por el prestador a través del formulario de Recolección y Transporte para las fechas 31 de octubre de 2005, 20 de abril de 2006 y 19 de abril de 2007;

Que, al respecto, es importante tener en cuenta que no es posible asegurar que las toneladas recolectadas y transportadas en un área de prestación, son exactamente iguales a las que se disponen en un relleno sanitario, entre otras razones, debido a que no hay forma de garantizar que todas las toneladas recolectadas son llevadas a un determinado relleno sanitario, puesto que deberían descontarse aquellas que son objeto de aprovechamiento o que, éstas sean las únicas toneladas que se reciban en el relleno, puesto que tal y como lo manifestó INTERASEO S.A. E.S.P. en su comunicación con radicado CRA 2010-410-006796-2 del 11 de noviembre de 2010, durante los años 2004 a 2009, el prestador ECOPIJAOS S.A. E.S.P. también ha realizado disposición de residuos en el relleno sanitario La Miel – RSLM;

Que por lo anterior los cálculos realizados por la Comisión en virtud de la Resolución CRA 605 de 2012, han tenido en cuenta la información de toneladas dispuestas en el período de Abril de 2004 a Julio de 2006 y el argumento no goza de vocación de prosperidad;

- **Riesgo por variaciones en la demanda o cantidad de toneladas dispuestas en el relleno sanitario.**

En cuanto a lo manifestado por la empresa:

> *"(...) De otra parte, consideramos que la Comisión no puede contemplar y no nos puede obligar a calcular un crecimiento vegetativo mayor, por cuanto la Comisión en el presente caso y en su revisión quinquenal deberá tener en cuenta el componente de aprovechamiento de conformidad a los lineamiento definidos en el Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional Artículo Quinto (5°) (aprovechamiento y reciclaje). Es decir, la tendencia es que las toneladas que ingresen al Relleno disminuyan por efecto de las rutas de aprovechamiento que deberán disponer de sus residuos en sitios diferentes al lugar de disposición final."*

Que teniendo en cuenta que la regresión es una técnica estadística utilizada para estimar y analizar la relación funcional existente entre dos o más variables. Como su nombre lo indica, esta técnica requiere de información del pasado de las variables; la idea es identificar la naturaleza que subyace en los datos (patrón de comportamiento) para reproducir dicho comportamiento hacia el futuro;

Que es importante resaltar que los cálculos que ha realizado la Comisión se ajustan al modelo de la metodología general, la cual considera tecnologías de referencia, que no pretenden establecer un modelo único de operación y funcionamiento de los rellenos sanitarios; de esta forma, en cuanto a la proyección de toneladas se debe dejar claro que por tratarse de una proyección, está sujeta a variaciones en el tiempo y el riesgo que se asume por esta variación en la demanda, se encuentra debidamente remunerado en la tasa de retorno que se utiliza para calcular el valor presente de las toneladas;

Que en cualquier ejercicio que se trate de proyecciones de demanda, la tasa de retorno que se utilice asume el riesgo de la diferencia que se obtiene entre la proyección y la realidad. Por lo anterior, la proyección de toneladas que ha realizado la CRA se basa en las definiciones estadísticas acerca de las regresiones lineales, y en ningún caso significa que la Comisión esté "obligando" al prestador a calcular un crecimiento vegetativo mayor, puesto que las diferencias que se puedan llegar a presentar se remuneran a través de la tasa de retorno, incluso en las proyecciones de demanda que realice el mismo prestador;

Que así las cosas, se debe tener en cuenta que corresponde a una decisión empresarial la utilización de alternativas de proyección de demanda que conlleven valores diferentes a los establecidos por la mencionada metodología tarifaria o por la Comisión en el marco de las actuaciones particulares y, por ende, no es de recibo el argumento relacionado con la proyección de demanda;

c. Argumento relacionado con la vía externa.

Manifiesta la Empresa que:

> *"(...) desde el origen del proyecto la vía se construyó en su totalidad por el Operador, pues no existía y era necesaria y fundamental para permitir el flujo de vehículos que acceden al sistema.*

"Adicionalmente, es importante advertir y anotar, tal y como lo observó la Comisión en su visita que el acceso a esta vía de 5 kilómetros construida por el operador se encuentra cerrada y con una caseta de control, y no está bajo la responsabilidad operacional y de mantenimiento por parte del Municipio de Ibagué dentro de la red rural y urbana que atiende el ente territorial.

"Ello implica que no se trata de un bien de uso público sino de una vía interna de la Hacienda la miel destinada única y exclusivamente para acceder a la zona del proyecto.

"En este sentido, bajo unas situaciones complejas se posibilita el desarrollo del proyecto el cual se lleva a cabo bajo unas muy especiales circunstancias, las cuales eran necesarias para poder prestar el servicio público de aseo en el componente de disposición final. ***No se trata de compromisos adquiridos con el Municipio y la comunidad sino que se tratan de costos necesarios para poder prestar el servicio público de aseo en el componente de disposición final.***

"La carretera no hace parte del inventario vial de la Nación, el Departamento o el Municipio de Ibagué y al no tener una vocación de uso para todas las personas, no es cierto que se trate de una obligación estatal su construcción y mantenimiento. La vía se construyó por parte del prestador por que se requería y era necesario para poder prestar el servicio público de aseo en el componente de disposición final. En este estado de la vía gubernativa se encuentra demostrado que la vía que conduce al Relleno Sanitario La Miel no es de uso público, ya que existe restricción para su acceso, tiene una portería instalada por la comunidad de la Miel y no tiene ningún otro doliente sino el operador del Relleno que requiere realizarle mantenimiento por que sin la vía no era, no es y no será posible prestar el servicio de disposición final de residuos sólidos. "Sin vía no hay Relleno".

"Así las cosas, se puede apreciar con claridad la particularidad, si bien es cierto que quien pasa a ostentar la titularidad sobre toda el área cedida es el ente territorial, producto de toda la referida gestión interinstitucional, no es menos cierto que al único que le interesa, le compete y le habilita como proyecto la construcción de dicha vía es el nuevo operador de disposición final, en ese entendido cambia la óptica desde la cual analizar este componente particular de este proyecto, pues a partir de esa fecha quien ostenta la titularidad es el Municipio pero quien debe entrar a solucionar todas las particularidades con miras a viabilizar el proyecto es el operador y es allí donde encontramos como cierta fe inherente específicamente a este proyecto la construcción de la vía e incluso sus posteriores mantenimientos.
"Es en este entorno que cabe decir que a pesar de ser una vía de propiedad pública, entendida como tal a partir de quien ostenta la titularidad, se constituye en sí misma y sin que riña con la anterior afirmación en una clara y precisa particularidad y ello posibilita y refuerza la tesis esbozada y defendida.

"Otras razones de peso que se tuvieron en cuenta al momento de efectuar la solicitud son que dicha vía no existe en el inventario de ningún ente público, no aparece dentro del inventario municipal, no la vemos en ningún inventario nacional o departamental ni nacional, razones de peso que terminan de enmarcar como válida la solicitud planteada.

"Tan cierto es nuestro argumento que la Secretaría de Planeación Municipal en fecha 7 de mayo de 2012, certificó lo siguiente: "Que la vía que conduce desde la Ciudad de Ibagué a la Ciudad de Bogotá "Vía a Buenos Aires"; hasta el Relleno Sanitario La Miel en una longitud de 5.5 kilómetros, ***no se trata de una vía de carácter municipal, ni se encuentra debidamente reglamentada a la fecha, ni tiene por objeto diferente a servir de acceso al Relleno Sanitario de la Ciudad de Ibagué****.*

"Sin menoscabo de lo anterior también podemos citar que según Acta del 16 de Octubre de 2003, suscrita por representantes de la comunidad, la Gerencia de Interaseo, representantes del Municipio y representantes de la Gobernación, se informa de la cesión de terrenos para la adecuación de la vía que no existía en su momento y la cual fue adecuada por Interaseo con una ampliación de la banca de 3 m hasta 10m de ancho aproximadamente, la construcción de alcantarillas de drenaje y canales de riego que van alineados y adyacentes a la vía de acceso, de acuerdo a lo establecido en el acta en mención en su numeral 2 el cual indica los términos para la ejecución del proyecto RSLM.

"De acuerdo a lo anterior es pertinente señalar que la construcción y mantenimiento de la vía de acceso al sitio de disposición final es un costo inherente a la disposición final en la ciudad de Ibagué y por tratarse de una particularidad la regulación tarifaria vigente no reconoce actualmente los costos ingénitos a la prestación del servicio de Aseo y la disposición final, los cuales deberán ser reconocidos vía tarifa.

"A manera de ejemplo encontramos que en el sector de acueducto existen inversiones realizadas en bienes públicos por parte del operador los cuales son reconocidos plenamente en la tarifa, tal y como sucede con las obras de captación que se construyen en los lechos de los ríos.

"Para concluir sin la vía de acceso exclusivo no era posible desarrollar el proyecto de disposición final, se trata de una particularidad en la ciudad de Ibagué. La vía se construyó por el operador con base en las especificaciones técnicas de INVIAS para garantizar el acceso y flujo de vehículos recolectores de residuos sólidos. Es decir, se trata de costos eficientes que deben ser trasladados a los usuarios finales por que sin la vía no hay relleno y sin un sitio de disposición final no se podría prestar este componente del servicio público de aseo.

"Por lo expuesto, una vez aplicada la metodología general, la cual es posterior a la construcción del sitio de disposición final y teniendo en cuenta las particularidades necesarias para el funcionamiento del Relleno, se demuestra que se supera el precio techo, el cual es necesario ajustar por mutuo acuerdo para que en esta operación en particular el prestador recupera sus costos eficientes ligados a la prestación del servicio público de aseo en el componente de disposición final.

"Por último no reconocer esos costos ocasiona perjuicios al operador quien actuó en todo momento de buena fé, pensando y entendiendo que esta inversión sería reconocida. De haber sabido que esta inversión no habría sido reconocida no hubiese ejecutado el proyecto."

ANÁLISIS DE LA CRA.

Que es importante resaltar, en primer lugar, que existen contradicciones entre la información remitida por INTERASEO S.A. E.S.P. dentro de la actuación administrativa como sustento para demostrar particularidades relacionadas con la vía externa y las afirmaciones de la misma empresa presentadas en el recurso de reposición, en relación con el uso, la propiedad de la vía, entre otros. Dichas contradicciones se presentan en el cuadro a continuación:

Recurso de reposición. Radicado CRA 2012-321-002135-2 de 10 de mayo de 2012.	**Solicitud inicial Radicado CRA 2010-321-003561-2 de 16 de Julio de 2010**	**Respuesta solicitud de aclaraciones Radicado CRA 2010-321-006447-2 de 20 de diciembre de 2010.**	**Respuesta Auto de Pruebas No. 001 de 2011. Radicado CRA 2011-321-002217-2 de 11 de abril de 2011.**	**Respuesta Auto de Pruebas No. 003 de 2011. Radicado CRA 2011-321-004818-2 de 22 de agosto de 2011.**
"Ello implica que no se trata de un bien de uso público sino de una vía interna de la Hacienda la miel destinada única y exclusivamente para acceder a la zona del proyecto (...)"		*"El área del proyecto presenta una infraestructura vial determinada por un eje principal correspondiente a la vía Ibagué-Bogotá, de la cual se desprenden ramales hacia las haciendas, para la zona en estudio se tiene particularmente el acceso hacía el caserío La Miel, el cual conduce por las diferentes parcelas hasta alcanzar la zona del cerro Los Toros (sitio del proyecto)".*		

		Se remitió como prueba: *"Copia del Acta Interinstitucional con la participación de INTERASEO S.A. E.S.P. y la comunidad de fecha 11 de noviembre de 2003 donde se estableció por los actores que la vía de acceso al sitio del proyecto debía tener el carácter de pública y la propiedad de los predios debían quedar en cabeza del Municipio de Ibagué".*		
La Secretaría de Planeación Municipal en fecha 7 de mayo de 2012, certificó: *"(…) no se trata de una vía de carácter municipal, ni se encuentra debidamente reglamentada a la fecha, ni tiene por objeto diferente a servir de acceso al Relleno Sanitario de la Ciudad de Ibagué".*			*"(…) para la zona en estudio se tiene particularmente el acceso hacia el caserío La Miel (…)"*	

"No se trata de compromisos adquiridos con el Municipio y la comunidad (…)."		*"(…) el proyecto tuvo su origen en unas mesas de concertación interinstitucional, en la cuales INTERASEO ha tenido la necesidad de realizar inversiones en la vía, incurrir en costos y realizar mantenimiento constante para permitir el acceso a los vehículos compactadores y cumplir con los compromisos adquiridos con las instituciones gubernamentales y la comunidad (…)"*		El Representante Legal de INTERASEO S.A. E.S.P. certificó que la comunidad estableció como condición para el desarrollo del proyecto: "(…) *la cesión de los terrenos necesarios para la adecuación de la vía de acceso al proyecto que tendrá el carácter de pública (…)."*
		"Baste señalar que si bien es cierto se tiene acceso al uso de la vía, no lo es menos que dicha vía no resiste el tráfico que propone el funcionamiento de un relleno sanitario ni los vecinos usuarios de las misma están dispuestos a que su deterioro se produzca en detrimento de ellos mismos (…)".		
"La carretera no hace parte del inventario vial de la Nación, el Departamento o el Municipio de Ibagué y al no tener una vocación de uso para todas las personas, no es cierto que se trate de una obligación estatal su construcción y mantenimiento (…)"	*"(…)la vía externa es una vía municipal y por esta razón sus especificaciones técnicas se deben ajustar a las exigencias establecidas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) según lo establecido en el documento de Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras"*	*"(…) si bien tenemos derecho a usar la vía, la adecuación de la misma para los propósitos del relleno resultaba imposible cargársela a los vecinos; y ni el municipio, ni el departamento ni la Nación aportó recurso alguno para tal propósito (…)"*		

"La vía se construyó por parte del prestador por que se requería y era necesario para poder prestar el servicio (...)"	*" INTERASEO ha tenido la necesidad de realizar inversiones en la vía, incurrir en costos y realizar mantenimiento constante para permitir el acceso a los vehículos compactadores y cumplir con los compromisos adquiridos con las instituciones gubernamentales y la comunidad"* *"(..) lo es también desde la perspectiva jurídica en la medida que si bien tenemos derecho a usar la vía,* ***la adecuación (subraya fuera de texto) de la misma para los propósitos del relleno resultaba imposible cargársela a los vecinos*** *(...)".*	*"Las vías de los lotes fueron construidas por los antiguos propietarios y tienen bajas especificaciones lo que limitaba el tráfico de los vehículos livianos"*		En respuesta a la pregunta acerca de remitir el valor de las inversiones realizadas por la comunidad para la vía externa INTERASEO S.A. E.S.P. respondió *"Nos permitimos manifestar que lamentablemente por tratarse de información contable que no es de INTERASEO S.A. E.S.P. y que corresponde a terceros, desconocemos esos datos"*

"(...) se encuentra demostrado que la vía que conduce al Relleno Sanitario La Miel no es de uso público, ya que existe restricción para su acceso, tiene una portería instalada por la comunidad de la Miel (...)"		*Envían como prueba: "Copia del acta interinstitucional con la participación de INTERASEO y la comunidad de fecha 16 de octubre de 2003, en la cual la misma comunidad establece como condición para el desarrollo del proyecto la cesión de los terrenos necesarios para la adecuación de la vía de acceso al proyecto que tendrá el carácter de pública."*		
		Copia del Acta Interinstitucional con la participación de INTERASEO y la comunidad de fecha 23 de abril de 2004 en la cual fue comprometida INTERASEO a realizar dentro de las acciones de orden social para poder desarrollar el proyecto (…) las siguientes: a) Asumirá los costos del servicio de portería y control de ingreso con la Junta de Acción Comunal, por cuanto la comunidad conservará el derecho de control de acceso al predio b) Se garantizará en todo momento el tránsito de la maquinaria que la comunidad requiere para su proceso productivo en las vías de acceso al predio utilizado en el proyecto, máxime cuando se tratará de una vía con carácter público (…)".		

"(...) según Acta del 16 de Octubre de 2003, suscrita por representantes de la comunidad, la Gerencia de Interaseo, representantes del Municipio y representantes de la Gobernación, se informa de la cesión de terrenos para la adecuación de la vía que no existía en su momento y la cual fue adecuada por Interaseo (...), de acuerdo a lo establecido en el acta en mención en su numeral 2 el cual indica los términos para la ejecución del proyecto RSLM".				*"Actualmente se tiene construido 5.3 km de Vías Externas, de los cuales 1.1 km se encuentran con carpeta asfáltica de un ancho de vía de 6 mts, y los 4.2 km restantes corresponden a una inversión que actualmente se está realizando con el fin de mejorar el acceso (...)".*
"(...) se informa de la cesión de terrenos para la adecuación de la vía que no existía en su momento (...)".			*"(...) los diseños efectuados sobre el tramo de vía de acceso al Parque Industrial de Residuos Sólidos "La Miel", corresponde al trazado y mejoramiento de lo existente, (...), para lo cual se hace necesaria la construcción de obras en infraestructura existente, que permitan la adecuación de la vía a los niveles de servicio requeridos (...)".*	

"La vía se construyó por el operador con base en las especificaciones técnicas de INVIAS para garantizar el acceso y flujo de vehículos recolectores de residuos sólidos."	*"(...) la vía externa es una vía municipal y por esta razón sus especificaciones técnicas se deben ajustar a las exigencias establecidas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) según lo establecido en el documento de Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras".*			

Nota: Las afirmaciones presentadas en el cuadro, han sido realizadas en todos los casos por INTERASEO S.A. E.S.P., así, los documentos de soporte se encuentran incorporados en el expediente de la actuación administrativa.

Que a pesar de la falta de certeza en cuanto al fundamento de la solicitud de modificación del Costo de Disposición Final solicitado por INTERASEO S.A. E.S.P. y las contradicciones entre la solicitud inicial, el documento de aclaración y el recurso de reposición, en cumplimiento del mandato legal establecido, esta Comisión ha realizado el análisis de cada uno de los argumentos esgrimidos por la empresa, teniendo en cuenta las pruebas aportadas por el recurrente en el recurso de reposición, así como aquellas que obran en el expediente de la actuación particular resuelta mediante Resolución CRA 605 de 2012;

Que se han considerado para el análisis, tres argumentos presentados por INTERASEO S.A. E.S.P.:

1. La vía externa del relleno sanitario La Miel, no se refiere a la construcción de una vía nueva, sino a la adecuación de una vía existente.

2. La vía externa del relleno sanitario La Miel es una vía municipal, de uso público, según las afirmaciones de INTERASEO S.A. E.S.P.

3. La vía externa del relleno sanitario La Miel no es una vía municipal y es de uso exclusivo del relleno sanitario, de acuerdo con lo manifestado en el recurso de reposición.

Que respecto del primer argumento, se considera que si la vía es de carácter público, se encuentra bajo la titularidad del municipio, beneficia a los habitantes de los alrededores y se adecuó según las concertaciones con la comunidad y los entes territoriales; de acuerdo con lo presentado en las Actas de concertación interinstitucional;

Que se considera que la *"adecuación"* de la vía a la que se hace referencia, es una inversión que no debe trasladarse vía tarifa, puesto que con los soportes remitidos se evidencia que los compromisos y obligaciones consignados en relación con la construcción y operación de la vía externa, así como sus especificaciones de ancho y longitud, hacen parte de una decisión empresarial asumida por el solicitante al momento de concertar con el municipio y la comunidad y, por lo tanto, es un compromiso que debe asumir quien lo ha adquirido;

Que se puede concluir que una de las razones fundamentales para no reconocer la vía como una particularidad, se encuentra contemplado dentro del documento de trabajo de la

Resolución CRA 351 de 2005, que dispone: *" (..) Se debe tener en cuenta que, en todo caso, la modelación que se realiza de la vía externa se refiere a la construcción de una vía nueva, mas no a la adecuación de una vía existente" (Subraya fuera de texto);*

Que el principio que rige la metodología tarifaria vigente para el servicio público de aseo, es la definición de una estructura costo-eficiente en la prestación de éste servicio; es decir, busca reconocer un precio techo eficiente, por lo tanto la metodología general reconoce costos particulares solamente en aquellas circunstancias en las que se demuestren razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometen en forma grave la situación financiera de la empresa, o razones en las que se encuentren graves errores en la fórmula tarifaria que afecten los interés de la empresa o de los usuarios;

Que tal y como obra en el expediente de la actuación administrativa en sus diferentes momentos procesales, INTERASEO S.A E.S.P, ha advertido que se realizó una adecuación de la vía y no la construcción de la misma, tal como lo hizo en el anexo 1 y 2 del radicado CRA 2010321006447-2 del 20 de diciembre de 2010, en cual la empresa textualmente manifiesta: *"El área del proyecto presenta una infraestructura vial determinada por un eje principal correspondiente a la vía Ibagué –Bogotá de la cual se desprenden ramales hacia las haciendas, para la zona en estudio se tiene particularmente el acceso hacia el caserío La Miel, el cual conduce por las diferentes parcelas hasta alcanzar la zona del cerro Los Toros (sitio del proyecto)".*

"Las vías de los lotes fueron construidas por los antiguos propietarios y tiene bajas especificaciones lo que limitaba el trafico a vehículos livianos en su mayoría a vehículos con doble tracción con un ancho variable de 3m a 4 m, careciendo de cunetas, obras de drenaje suficientes como pontones y alcantarillas y capa de afirmado, por lo que implementar obras de arte a lo largo de la vía fue la opción para lograr el normal transito de carga pesada hacie el relleno sanitario"

Que de acuerdo a lo anteriormente expuesto, y al cuadro comparativo de los argumentos de INTERASEO S.A. E.S.P. en las diferentes etapas procesales, puede concluirse sin duda alguna que la vía fue adecuada y no construida por la Empresa;

Que ahora bien, al analizar el segundo argumento, en el cual INTERASEO S.A. E.S.P. ha manifestado que la vía externa del relleno sanitario es de carácter municipal y que además es de uso público, sustenta su pretendida particularidad en el hecho de haber incurrido en mayores costos de inversión por haber construido la vía de acuerdo con las consideraciones presentadas en el documento de Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras del Instituto Nacional de Vías (INVIAS);

Que si la vía es de carácter municipal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, le corresponde a las entidades territoriales asumir los costos de construcción y mantenimiento de estas vías; ahora bien, si las especificaciones de la vía obedecen a una concertación con la comunidad para el desarrollo del proyecto, ésta se considera como una compensación social, que no debe cobrarse vía tarifa a los mismos compensados y por último, al establecer que la vía es municipal, indica que el relleno se encuentra conectado con una vía principal y por lo tanto no se ajustaría a la definición de vía externa contenida en la Resolución CRA 351 de 2005, y por lo tanto no habría lugar a modificación de costos;

Que de acuerdo con lo anterior, no se determina la existencia de particularidades bajo este argumento;

Que, al analizar el tercer argumento, en el cual INTERASEO S.A. E.S.P. ha manifestado que la vía externa del relleno sanitario no es de carácter municipal, departamental ni nacional, y que además es de uso exclusivo del relleno sanitario, sustenta su pretendida particularidad en el hecho de haber incurrido en mayores costos de inversión por haber construido la vía

de acuerdo con las consideraciones presentadas en el documento de Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y para confirmar lo dicho allega una prueba que no presentó dentro del respectivo periodo probatorio de la actuación administrativa y que pretende hacer valer dentro del recurso de reposición, y que consiste en una certificación expedida por el Secretario de Planeación Municipal de Ibagué, donde se estipula que la vía no es municipal y que es de uso exclusivo del relleno sanitario La Miel – RSLM;

Que frente al argumento de la Empresa referente a que la Vía Externa, es de uso exclusivo del relleno sanitario La Miel, y no es una Vía Municipal como lo manifestó la empresa durante las etapas procesales correspondientes, la Comisión de Regulación en aras de garantizar el debido proceso, el derecho a la defensa y el principio de transparencia, procederá a concederle valor probatorio a la Certificación del Secretario de Planeación de Ibagué, donde consta que la vía es de uso exclusivo del relleno sanitario, por ser autoridad pública competente y gozar de presunción de legalidad, aun cuando la prueba fue allegada solo hasta la reposición, cuando la empresa debió aportarla durante la actuación administrativa con el fin de que la administración la valorara, toda vez que dicha prueba contradice los argumentos que mantuvo la empresa durante la actuación respecto a la municipalidad de la vía;

Que teniendo en cuenta que la vía externa del relleno es de uso exclusivo del mismo, no se encuentran razonables los argumentos expuestos por INTERASEO, respecto a que dicha vía consta de mayores especificaciones, según lo dispuesto en el documento de Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), puesto que una vía que hace parte solamente del relleno sanitario y es de su uso exclusivo como trata la empresa de probarlo en el recurso de reposición sería entonces una decisión empresarial, cuyos costos le corresponde asumir al prestador y no debe ser traslado vía tarifa;

Que la Comisión considera que el criterio que se ha utilizado en el modelo usado para establecer el Costo de Disposición Final y Tratamiento - CDT y en el que se ha tomado como referencia una longitud de vía externa igual a 2.18 km, se refiere a la vía de acceso que conecta con una vía pública, mas no a la vía pública misma, la cual es responsabilidad de otras entidades tal y como lo dispone la Ley 105 de 1993;

Que dado lo anterior, no se encuentra ningún fundamento que permita evidenciar la existencia de particularidades, puesto que los costos de inversión derivados de las mayores especificaciones manifestadas por INTERASEO S.A E.S.P (manual de INVIAS), como ya se expresó son una decisión empresarial que no debe afectar la tarifa de los usuarios y, por lo tanto, así el recurrente afirme y pretenda demostrar que la vía es de uso exclusivo del relleno sanitario, no existiría fundamento para calificar las adecuaciones realizadas a la vía como una particularidad;

Que si se quisiera hacer referencia a la longitud de la vía, es preciso señalar que ésta no se considera una particularidad, puesto que los prestadores, al momento de evaluar la ejecución de un proyecto de inversión deben tener en cuenta las posibilidades de acceso al mismo y evaluar los costos en los que incurrirá frente a los ingresos que percibirá, de acuerdo con la normatividad y la regulación vigentes;

Que la longitud de la vía era un parámetro de evaluación conocido para el prestador desde el inicio del proyecto, por lo que fue su propia voluntad realizar las inversiones correspondientes y ejecutar el mismo,

Que la simple diferencia en la longitud de la vía externa tampoco se considera una particularidad, más aún si se tiene en cuenta que como se ha reiterado, la metodología tarifaria del servicio se basa en precios techo, lo que significa que en todo momento el

operador cuenta con información precisa acerca de los ingresos unitarios que tendrá su proyecto y, con base en esta información, puede tomar decisiones que lo beneficien;

Que, de esta forma, 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, salvo que tales particularidades cumplan con ciertos requisitos[3], las mismas no tienen vocación de modificar tales precios techo, por cuanto el regulador debe propender por mantener los incentivos a la eficiencia que ha establecido. Así las cosas, los prestadores deben cumplir con su obligación legal de someterse al régimen de regulación y, en consecuencia, a la metodología tarifaria que contempla un precio techo, orientando su proceder a alcanzar la eficiencia que le permitiría prestar un servicio de calidad a menores precios, más no pretender que el techo se ajuste a cada una de las diferentes situaciones que se puedan presentar;

Que, en consecuencia, el argumento del recurrente respecto a la vía no goza de vocación de prosperidad;

- **Respuesta a los argumentos de inconformidad relacionados con el carácter de la vía externa del relleno sanitario.**

Afirmación de la empresa:

> "*Es en este entorno que cabe decir que a pesar de ser una vía de propiedad pública, entendida como tal a partir de quien ostenta la titularidad, se constituye en sí misma y sin que riñe con la anterior afirmación en una clara y precisa particularidad y ello posibilita y refuerza la tesis esbozada y defendida.*"
>
> *(...)*
>
> *De acuerdo a lo anterior es pertinente señalar que la construcción y mantenimiento de la vía de acceso al sitio de disposición final es un costo inherente a la disposición final en la ciudad de Ibagué y por tratarse de una particularidad la regulación tarifaria vigente no reconoce actualmente los costos ingénitos a la prestación del servicio de Aseo y la disposición final, los cuales deberán ser reconocidos vía tarifa.*"
>
> *(...)*
>
> *Para concluir sin la vía de acceso exclusivo no era posible desarrollar el proyecto de disposición final, se trata de una particularidad en la ciudad de Ibagué.*"

Que es preciso mencionar que la función techo del componente de disposición final y tratamiento, establecida en la Resolución CRA 351 de 2005, reconoce aquellos costos derivados de la actividad de disposición final y los que, se espera, sean propios de un relleno sanitario promedio. De esta forma, la estructuración de la metodología tarifaria tuvo en cuenta parámetros eficientes con el fin de dar las señales adecuadas para el equilibrio entre los criterios de suficiencia financiera y eficiencia económica;

Que el principio que rige la metodología tarifaria vigente para el servicio público de aseo, es la definición de una estructura costo-eficiente en la prestación de éste servicio; es decir, la metodología busca reconocer un precio techo eficiente, al cual deben ajustarse las empresas. En consecuencia, es labor de las empresas buscar el escenario que les permita ajustarse a dicha estructura y, así mismo, es su responsabilidad asumir los costos que se

[3] Como que no respondan a una decisión empresarial del solicitante, que se demuestre una grave afectación en la capacidad financiera para continuar prestando el servicio en las condiciones tarifarias previstas, y que la solicitud efectuada corresponda a costos eficientes, entre otros aspectos.

alejen de aquellos definidos como eficientes por el regulador. En particular, en relación con las vías externas, el documento de trabajo de la Resolución CRA 351 de 2005 dispone: "*El sitio debe cumplir con ciertas condiciones de accesibilidad estando cerca de una vía principal. La distancia a una vía principal se modela dependiendo del tipo de relleno (...)".* Se debe tener en cuenta que, en todo caso, la modelación que se realiza de la vía externa se refiere a la construcción de una vía nueva;

Que, de acuerdo con lo anterior, no es clara la particularidad a la que se hace referencia, cuando se dice que el predio es del municipio pero que al operador le corresponde "solucionar" todas las particularidades; así, en este punto le es permitido a la administración recordar que los estudios de viabilidad de cualquier proyecto de inversión deben tener en cuenta las vías de acceso al mismo, los costos de inversión en los que incurre y la remuneración que se tendrá según la normatividad y la regulación vigentes;

Que se concluye en este aparte que la metodología tarifaria remunera los costos eficientes de construcción y mantenimiento de una vía externa y por lo tanto, a diferencia de lo afirmado por la empresa, la simple existencia de la vía externa no es una particularidad de la ciudad de Ibagué, puesto que todos los rellenos sanitarios deben contener una y por lo tanto la metodología tarifaria general remunera los costos de construcción y mantenimiento de éstas;

Afirmación de la empresa:

> "*Otras razones de peso que se tuvieron en cuenta al momento de efectuar la solicitud son que dicha vía no existe en el inventario de ningún ente público, no aparece dentro del inventario municipal, no la vemos en ningún inventario nacional o departamental ni nacional, razones de peso que terminan de enmarcar como válida la solicitud planteada.";*

Que es preciso recordar que la metodología tarifaria establece en relación con las vías internas y externas de un relleno sanitario: *"(...) dentro de los costos se incluye la construcción de estas vías con sus respectivas cunetas. Para los tipos de relleno RSU1 y RSU2 se colocará carpeta asfáltica. (...) La estructura vial modelada considera una sub-base de 30 centímetros de espesor, así como una base de igual espesor. La capa de rodadura asfáltica se considera de 15 centímetros para los tipos de relleno RSU 1 y RSU 2.";*

Que por lo anterior no se encuentra fundamento como particularidad dado que, como se ha manifestado en el presente acto, la metodología tarifaria remunera los costos de construcción, operación y mantenimiento de la vía;

Que lo anterior, por cuanto el regulador debe velar porque el interés general prime sobre el particular y porque los precios en que se transen los bienes y servicios permitan la recuperación de los costos de producción de los mismos, ofreciéndole una utilidad razonable a quienes los suministren. Igualmente, el regulador tiene dentro de sus objetivos que los agentes propendan por la eficiencia económica, de tal manera que se eleve la eficiencia productiva al proveer servicios al menor costo posible, lo que redunda en que los usuarios paguen ese menor costo, independientemente del mecanismo regulatorio que se adopte. De esta forma, oferentes y demandantes maximizan sus funciones objetivo;

Afirmación de la empresa:

> *"La vía se construyó por el operador con base en las especificaciones técnicas de INVIAS para garantizar el acceso y flujo de vehículos recolectores de residuos sólidos."*
>
> *(...)*

> *Es decir, se trata de costos eficientes que deben ser trasladados a los usuarios finales por que sin la vía no hay relleno y sin un sitio de disposición final no se podría prestar este componente del servicio público de aseo.";*

Que tal y como se ha presentado durante todo el desarrollo de la actuación administrativa, el hecho de utilizar el manual del Instituto Nacional de Vías INVIAS para la construcción de una vía de uso exclusivo del relleno sanitario, no se considera como una particularidad, sino por el contrario como una decisión del prestador la cual no debe afectar la tarifa de los usuarios finales;

Que se debe señalar que no existe dentro del acervo probatorio ningún documento en el que se demuestre que la utilización de mayores especificaciones se trate de costos eficientes, ni que con esta decisión se estén trasladando beneficios a los usuarios del servicio;

Que para la Administración es claro que sin un relleno sanitario no es posible prestar la actividad de disposición final y tratamiento, pero se reitera que la metodología tarifaria general remunera los costos de construcción y mantenimiento de la vía, y por lo tanto, no es correcto afirmar que la simple existencia de la vía sea una particularidad;

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, salvo que tales particularidades cumplan con ciertos requisitos, las mismas no tienen vocación de modificar tales precios techo, por cuanto el regulador debe propender por mantener los incentivos a la eficiencia que ha establecido. Así las cosas, los prestadores deben cumplir con su obligación legal de someterse al régimen de regulación, y en consecuencia a la metodología tarifaria que contempla un precio techo, orientando su proceder a alcanzar la eficiencia que le permitiría prestar un servicio de calidad a menores precios, más no pretender que el techo se ajuste a cada una de las diferentes situaciones que se puedan presentar;

Que es evidente que la utilización de mayores especificaciones en la vía externa que conlleven a costos diferentes a los establecidos por la mencionada metodología tarifaria, corresponde a una decisión empresarial y, por ende, no es de recibo el argumento de trasladar al usuario el costo de las situaciones particulares asociadas a una decisión del prestador, incrementándole injustificadamente los costos por el servicio;

Afirmación de la empresa:

> "***Por lo expuesto, una vez aplicada la metodología general, la cual es posterior a la construcción del sitio de disposición final y teniendo en cuenta las particularidades necesarias para el funcionamiento del Relleno, se demuestra que se supera el precio techo, el cual es necesario ajustar por mutuo acuerdo para que en esta operación en particular el prestador recupera sus costos eficientes ligados a la prestación del servicio público de aseo en el componente de disposición final."***

Que cuando un prestador decide realizar un proyecto de inversión cuenta desde el inicio con información completa y transparente acerca de la metodología tarifaria vigente y la remuneración unitaria que tendrá por el desarrollo de su proyecto. Con base en esta información se deben analizar alternativas para evaluar con el fin de determinar cuál es la opción más eficiente para la prestación de la actividad de disposición final y tratamiento;

En el caso particular del relleno sanitario La Miel, la empresa no ha demostrado la existencia de particularidades en relación con los costos en los que incurre por la construcción y mantenimiento de la vía externa, que deban ser trasladados a la tarifa de los usuarios del

servicio de aseo.

- ***"Por último no reconocer esos costos ocasiona perjuicios al operador quien actuó en todo momento de buena fé, pensando y entendiendo que esta inversión sería reconocida. De haber sabido que esta inversión no habría sido reconocida no hubiese ejecutado el proyecto.";***

Que, en primer lugar, debe recordarse que en el oficio con radicado CRA 2011-211-005572-2 de 29 de julio de 2011, la CRA solicitó a la empresa: "*Presentar los estados de ganancias y pérdidas de los años 2004 a 2010 para el relleno sanitario La Miel".* De los documentos remitidos como respuesta en el oficio Radicado CRA 2011-321-004818-2 de 22 de agosto de 2011, con el análisis realizado por la CRA se evidencia que la empresa no ha tenido perjuicios de tipo financiero durante los años 2004 a 2010, en lo que a la actividad de disposición final respecta, puesto que en todos los estados remitidos se encuentran resultados del ejercicio positivos; si adicionalmente se tiene en cuenta que la metodología tarifaria del servicio público de aseo contenida en la Resolución CRA 351 de 2005, inició su aplicación a partir del año 2007, para los años 2007 a 2010 no se evidencia ningún perjuicio;

Que debe cuestionarse cuál es la razón no demostrada, por la cual INTERASEO S.A. E.S.P. afirma que se ocasionarán perjuicios, cuando durante los primeros cuatro (4) años de aplicación de la metodología tarifaria no se manifestaron tales problemas;

Que ahora bien, el hecho de construir una vía con especificaciones del manual técnico del INVIAS, superiores a la referencia del modelo, es una decisión empresarial que debe ser evaluada en el momento de realizar los estudios de viabilidad de los proyectos, obviamente con base en la normatividad y la regulación vigentes, es así que pensar que la toma de una decisión netamente debe ser remunerada por los usuarios a través de modificaciones tarifarias posteriores, no sería justo con los mismos usuarios del servicio;

Que en este punto se reitera que la inversión en la vía externa está plenamente reconocida en la metodología tarifaria, más aún si se tiene en cuenta que el modelo incorpora costos de construcción y mantenimiento de una vía pavimentada de 2.185 metros, mientras que en el expediente de la actuación administrativa, existe evidencia que demuestra que la vía externa del relleno sanitario La Miel únicamente cuenta con un (1) kilómetro de vía pavimentada;

Que este argumento del recurrente, parte de suponer que la Comisión de Regulación modificaría, de conformidad con las situaciones específicas normales que se pueden presentar en cualquier área de prestación, los precios techo establecidos en la metodología tarifaria vigente. Nada más alejado de la realidad, por cuanto no solo sería operativamente complejo, sino que además es una decisión que iría en contravía del objetivo fundamental de establecer precios techo, a saber, generar incentivos a la eficiencia que redunden en beneficios para los usuarios, beneficios éstos que no se perciben ante una modificación del Costo de Disposición Final y Tratamiento como la solicitada por INTERASEO S.A. E.S.P., en la medida que, supondría un incremento en el valor que pagaría el usuario;

Que, en resumen, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, 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. De igual forma se considera que una solicitud de modificación de un costo de referencia en donde el argumento base consiste en una decisión operativa y/o económica que le compete a la empresa, no representa una particularidad;

Que por lo anterior, el argumento relacionado con el dimensionamiento y construcción de vías externas no tiene vocación de prosperidad;

Que considerando también el artículo 56 del Código Contencioso Administrativo, que dispone *"los recursos de reposición y de apelación siempre deberán resolverse de plano, a no ser que al interponer este último se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio"*, así como la sentencia de 29 de mayo de 2003, del Consejo de Estado, en donde se expuso que *"La doctrina considera que si bien es cierto para resolver el recurso de reposición la ley no previó período probatorio alguno, ello no significa que no puedan tenerse en cuenta las pruebas que el recurrente presente y adjunte con el escrito de sustentación, ya que tomar una decisión no significa que en su motivación esté ausente la valoración de las pruebas"*[4], se reitera que esta Comisión valoró cada una de las pruebas obrantes en el expediente, así como las aportadas con el presente recurso y las mismas no desvirtuaron los argumentos expuestos en la resolución objeto de impugnación;

Que una vez realizados los cálculos del CDT teniendo en cuenta la variación de los días de operación al mes, pasando de 26 a 30, se determinó un nuevo costo de disposición final y tratamiento para el relleno sanitario La Miel igual a $22.686 de junio de 2004;

Que el valor obtenido con esta modificación no supera el precio – techo establecido en la metodología general igual a $23.430 de junio de 2004 para el RSU2;

Que teniendo en cuenta que ninguno de los argumentos planteados por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P. desvirtúan lo señalado en la Resolución CRA 605 de 2012, respecto de la decisión de no acceder a la modificación del costo de tratamiento y disposición final (CDT), se confirmará el acto administrativo impugnado;

3. 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;

Que para estos efectos, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución No. 44649 de 25 de agosto de 2010 que establece un cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos proferidos con fines regulatorios;

Que una vez diligenciado 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 1°.- CONFIRMAR en un todo el contenido de la Resolución CRA 605 de 2012 ***"Por la cual se resuelve la solicitud de modificación, por la causal de mutuo acuerdo, del Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDT) para el sitio de disposición final de residuos - Parque Industrial de Residuos Sólidos La Miel, presentada por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P."***, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de mayo de 2003, exp. 13.919, M.P.: Doctor Ricardo Hoyos Duque.

ARTÍCULO 2º.- NOTIFICAR el contenido de la presente resolución al representante legal de la Empresa INTERASEO S.A. E.S.P., o a quien haga sus veces, quien para el efecto podrá ser citado en la calle 16 Sur No. 48-42, de la ciudad de Medellín, departamento de Antioquia, así como al Personero Municipal de la ciudad de Ibagué, quien podrá ser citado en la calle 9 No. 2-59 de dicha ciudad, departamento del Tolima, entregándoles copia de la misma, e informándoles que contra la misma no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

ARTÍCULO 3º.- ORDENAR a la empresa INTERASEO S.A. E.S.P. publicar la presente Resolución en el Diario Oficial.

ARTÍCULO 4º.- COMUNICAR el contenido de la presente resolución a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lo de su competencia.

ARTÍCULO 5º.- VIGENCIA La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D.C. a los nueve (9) días del mes de julio de dos mil doce (2012).

IVÁN MUSTAFÁ DURÁN
Presidente

ALEJANDRO GUALY GUZMÁN
Director Ejecutivo