



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

República de Colombia

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se adicionan unos párrafos al artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021 relacionado con el Factor de Productividad del servicio público de aseo para los períodos de facturación siguientes a marzo de 2023”

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En ejercicio de sus facultades legales, en especial de las conferidas por las Leyes 142 de 1994 y 1437 de 2011, los Decretos 1524 de 1994, 2882 y 2883 de 2007, modificado por el Decreto 2412 de 2015, el Decreto 1077 de 2015, y la Resolución CRA 943 de 2021, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia prevé que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; así mismo, dispone que los servicios públicos domiciliarios estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, y señala que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios;

Que el artículo 2 de la Ley 142 de 1994 señala que el Estado intervendrá en los servicios públicos, entre otros fines, para ampliación permanente de la cobertura, atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, prestación continua e ininterrumpida y para establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad;

Que el artículo 3 de la Ley 142 de 1994 señala como instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos, todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata dicha ley, especialmente las relativas a materias de regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario;

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 de acuerdo con lo previsto en el numeral 73.11 del artículo 73 de la ley en cita, esta Comisión de Regulación tiene a su cargo la función de establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo;

Que el régimen tarifario aplicable a los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con el numeral 86.4 del artículo 86 de la ley en comento, 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. Para dicho efecto, el numeral 87.1 consagra el criterio de eficiencia económica, el cual dispone que *“(…) las*

Hoja N° 2 del Proyecto de Resolución “Por la cual se adicionan unos párrafos al artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021 relacionado con el Factor de Productividad del servicio público de aseo para los períodos de facturación siguientes a marzo de 2023”

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 (...) (negrilla fuera del texto original);

Que el artículo 92 de la Ley 142 de 1994 señala que: “(...) al definir en las fórmulas los costos y gastos típicos de operación de las empresas de servicios públicos, las comisiones utilizarán no solo la información propia de la empresa, sino la de otras empresas que operen en condiciones similares, pero que **sean más eficientes**. También podrán las comisiones, con el mismo propósito, corregir en las fórmulas los índices de precios aplicables a los costos y gastos de la empresa con **un factor que mida los aumentos de productividad que se esperan en ella**, y permitir que la fórmula distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de tales aumentos” (negrilla fuera del texto original);

Que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 87 numeral 87.1 y 92 de la Ley 142 de 1994, esta Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA definió el factor de productividad para que la fórmula tarifaria distribuya entre la empresa y el usuario los beneficios de los aumentos en la productividad de las personas prestadoras sujetas al ámbito de aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015, dicho factor se encuentra contenido en el artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021;

Que el referido artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021 dispone que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA establecerá anualmente el factor de productividad con el cual se actualizarán los costos medios de referencia;

Que para cumplir lo anterior, a partir del año 2019 y hasta el 2022, esta Comisión ha señalado el Factor de Productividad a través de las Resoluciones CRA 888 de 2019, CRA 912 de 2020, CRA 916 de 2020, CRA 927 de 2020, CRA 942 de 2021 y CRA 964 de 2022, esta última adicionada por la Resolución CRA 966 de 2022, todas contenidas en la Resolución CRA 943 de 2021;

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021, a partir del periodo de facturación posterior a marzo de 2021 el cálculo del incremento en productividad esperada (X_{t-1}) dependerá de dos factores: i) el factor de productividad (FP) que defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; y ii) el factor de distribución (β) del incremento de productividad entre prestadores del servicio público de aseo y usuarios, el cual dependerá del reporte y certificación de la totalidad de información del ANEXO V al Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), lo anterior, sin perjuicio de las acciones de vigilancia y control que para el efecto establezca dicha entidad en ejercicio de sus funciones;

Que en el proceso para determinar el Factor de Productividad (FP) aplicable para cada periodo de facturación, esta Comisión se enfrentó a una limitación de información para estimar el mismo de forma estadísticamente robusta, razón por la cual la CRA tuvo que recurrir durante los periodos tarifarios comprendidos entre 2019 y 2022 a definir el factor de productividad con base en la Productividad Total de los Factores (PTF) de Colombia, calculada por “The Conference Board Total Economy Database - Sector: Economía Nacional” (2019), y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE utilizando el marco conceptual y metodológico del Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 y 2008, así como la base de datos de las cuentas de bienes y servicios del Sistema de Cuentas Nacionales del país (2020-2022);

Que la prestación del servicio público de aseo está transitando una senda de cambios tecnológicos que llevan al aumento de la productividad, entre estos cambios se pueden reconocer soluciones basadas en el internet de las cosas, el seguimiento en tiempo real de la operación, un servicio a demanda del usuario, tecnologías más amigables con el medio ambiente, entre otras, que llevarán a que el sector siga el crecimiento esperado de la economía colombiana;

Que bajo este contexto, esta Comisión de Regulación considera necesario fijar un parámetro para capturar los aumentos de productividad esperados en función de los efectos y perspectivas de crecimiento de la economía;

Que por su parte, en el marco de lo establecido en el artículo 92 de la Ley 142 de 1994, la distribución de los aumentos esperados de productividad entre los usuarios y las personas prestadoras del servicio público de aseo, debe considerar: i) los beneficios de la reducción media de los costos en las empresas que prestan el servicio y ii) los incentivos que, desde la regulación y la política pública, se establecen para que las empresas sean más eficientes;

Que la política pública sectorial¹, busca promover la estrategia denominada basura cero a nivel nacional e impulsar la transición progresiva hacia una economía circular, en donde los cambios de comportamiento de los usuarios con relación a la generación de residuos y la adecuada separación en la fuente son condiciones

¹ Artículo 9 de la Ley 2169 de 2021 y CONPES 3874 de 2018.

Hoja N° 3 del Proyecto de Resolución “Por la cual se adicionan unos párrafos al artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021 relacionado con el Factor de Productividad del servicio público de aseo para los períodos de facturación siguientes a marzo de 2023”

necesarias para el cambio de modelo del servicio público de aseo². En ese sentido, aunque los aumentos de productividad en la prestación del servicio están determinados en buena medida por el nivel establecido de los factores de producción (fuerza laboral, capital, tecnología), también es cierto que el comportamiento de los usuarios es una parte fundamental de los mismos; es así como las decisiones de los prestadores deben orientarse a atender situaciones generadas por la conducta de los usuarios, pues la prestación depende de los patrones de generación y la forma en que éstos presenten los residuos;

Que lo anteriormente expuesto implica que el tránsito progresivo hacia una economía circular, donde el usuario es la base de la prestación del servicio y sobre el cual recae la responsabilidad en la separación en la fuente, requiere que la mayor parte de los aumentos esperados en productividad se traslade a este como incentivo positivo para la realización de dicho esfuerzo; por ello, se determina como parámetro de distribución al usuario el 99% de los mismos;

Que el indicador de *Tasa de reciclaje y nueva utilización*, estimado y publicado por el DANE para el 2020 fue de 14,46% y que se espera que el mismo tenga un comportamiento alcista en los periodos pendientes por publicar, acercándose al 20% y por tanto, lo cual debe ser tenido en cuenta como un esfuerzo adicional por parte de los usuarios por la separación en la fuente;

Que adicionalmente, en el histórico del cálculo del factor de productividad por parte de esta Comisión, hubo prestadores que publicaron la información correspondiente en el Sistema Único de Información -SUI, sin embargo, la mayoría no lo realizó en los tiempos y/o con la calidad suficiente, razón por la cual, considerando que desde la expedición de la Resolución CRA 720 de 2015 esta Comisión ha fijado anualmente algunos factores de productividad en cero por la situación expuesta, es procedente establecer para el próximo período anual un porcentaje de distribución significativamente mayor a favor de los usuarios teniendo en cuenta que estos deben recibir los beneficios de las eficiencias derivadas de la operación del servicio público de aseo;

Que por lo anterior, se empleará la Productividad Total de los Factores (PTF) calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) bajo el enfoque de valor agregado, para la vigencia 2022 en la actividad "electricidad, gas y agua", equivalente a 2,44%;

Que dicha aproximación al Factor de Productividad (FP) ha sido empleada por esta Comisión durante los períodos comprendidos: i) entre el primero (1°) de abril de 2020 y el treinta (30) de marzo de 2021, a partir de la PTF publicada por el DANE para la vigencia 2019 en la actividad “Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental”; ii) entre el primero (1°) de abril de 2021 y el treinta (30) de marzo de 2022, a partir de la PTF publicada por el DANE para la vigencia 2020 en la actividad "electricidad, gas y agua", y iii) entre el primero (1°) de abril de 2022 y el treinta (30) de marzo de 2023, a partir de la PTF publicada por el DANE para la vigencia 2021 en la actividad "*electricidad, gas y agua*".

Que debido a que la variable Factor de Productividad (FP) corresponderá al PTF estimado y publicado por el DANE, no resulta necesario el reporte de información por parte de los prestadores del servicio público de aseo para el cálculo del factor de productividad, definido en el Anexo V de la Resolución CRA 720 de 2015, por lo tanto, se dispone la derogatoria del numeral 6.3.2.5. del Libro 6, Parte 3, de la Resolución CRA 943 de 2021 que compila dicho anexo;

Que así las cosas, en los periodos siguientes a marzo y hasta mayo de 2023 la variable “Factor de productividad” (FP) será igual a cero (0) por cuanto se hace necesario regular dichos periodos de facturación generando así certeza jurídica respecto de la aplicación de este factor en el tiempo, en todo caso se debe resaltar que a partir del periodo de facturación siguiente a la entrada en vigencia de la presente resolución, esta variable debe ser calculada en las condiciones establecidas en el presente acto administrativo;;

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.3.2.2.8.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, la persona prestadora deberá ajustar los costos de cada actividad; adicionalmente, el incremento en productividad debe aplicar a todas las actividades del servicio público de aseo, independiente de haber presentado una acumulación de al menos un 3% en el índice de actualización;

Que se hace necesario precisar que, si la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte es diferente a la persona prestadora de la actividad de disposición final, será esta última la responsable de realizar los ajustes de productividad en la actualización del costo correspondiente;

Que al respecto, es importante señalar que como consecuencia de lo previsto en el artículo 5.3.2.7.61 de la Resolución CRA 943 de 2021, donde se estableció la vigencia de la fórmula tarifaria a partir del primero de abril

² Entre los cambios se pueden considerar que hay una mayor preocupación de los usuarios por el cuidado ambiental, una separación en la fuente y la concientización de la importancia del servicio público de aseo.

Hoja N° 4 del Proyecto de Resolución “Por la cual se adicionan unos párrafos al artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021 relacionado con el Factor de Productividad del servicio público de aseo para los períodos de facturación siguientes a marzo de 2023”

de 2016, el factor de productividad se aplicará desde la mencionada fecha en concordancia con el cumplimiento de cada año de vigencia de la fórmula, es decir abril de cada año;

Que así las cosas, el ajuste por factor de productividad se deberá aplicar, por una sola vez, en el siguiente período de facturación a mayo de 2023;

Que el Capítulo 3, del Título 6, Parte 3, del Libro 2, del Decreto 1077 de 2015, señala las reglas mínimas para garantizar la divulgación y participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación;

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, por la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC puede rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación que puedan incidir sobre la libre competencia en los mercados, para lo cual las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir;

Que teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 2897 de 2010, compilado en el Decreto 1074 de 2015, y habiendo diligenciado el cuestionario que para el efecto adoptó la Superintendencia de Industria y Comercio mediante Resolución No. 44649 del 25 de agosto de 2010, se determinó que el contenido del presente acto administrativo no tiene incidencia sobre la libre competencia en los mercados, razón por la cual no fue puesto en conocimiento para efectos de la emisión del concepto de abogacía de la competencia por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio;

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. ADICIONAR los párrafos 7 y 8 al artículo 5.3.2.2.8.3. de la Resolución CRA 943 de 2021, relacionado con el Factor de Productividad, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución, los cuales quedarán así:

“Parágrafo 7. En los períodos de facturación siguientes a marzo y hasta mayo de 2023 la variable “Factor de productividad” (FP) será igual a cero (0).

Parágrafo 8. En el período de facturación siguiente a mayo del 2023, el incremento en productividad (X_{t-1}) en cada uno de los costos de las actividades del servicio público de aseo, será calculado de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$X_{t-1} = 99\% * FP$$

Donde:

X_{t-1} : Incremento en productividad esperada en el año t-1.

FP: Factor de productividad corresponderá a la Productividad Total de Factores (PTF) de las actividades de “Electricidad, gas y agua”, que calcule y publique el DANE en su página web, que para la vigencia 2022 equivale a 2,44%.

99%: Factor de distribución del incremento de productividad entre los prestadores del servicio público de aseo y los usuarios de estas actividades.

t: 1,2, 3, ... n (años).”

ARTÍCULO SEGUNDO. DEROGAR. El numeral 6.3.2.5. del Libro 6, Parte 3 de la Resolución CRA 943 de 2021.

ARTÍCULO TERCERO. VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Dada en Bogotá D.C, a los

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE