



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

Bogotá,

Señora
ADRIANA RUIZ-RESTREPO
Avenida Calle 19 No. 3 – 50 Torre A Oficina 1802
aruirzrestrepo@rra-law-innovation.com
Bogotá, D.C.

Asunto: Radicados CRA 2011-321-003554-2 del 15 de junio de 2011 y 2011-321-003707-2 del 23 de junio de 2011

Respetada señora Ruiz-Restrepo:

Recibimos mediante las comunicaciones de la referencia, su solicitud de responder a sus inquietudes “sobre la nueva concepción y diseño del que será –según la actual Licitación de Recolección, Barrido y Limpieza- el esquema de prestación del servicio público de aseo de Bogotá (...)”.

En primer lugar, nos permitimos manifestarle que la verificación de motivos que permitió la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos de concesión del servicio público de aseo en Bogotá, efectuada por esta Comisión de Regulación, se realizó con estricta sujeción a la normatividad aplicable, en particular, a las facultades contempladas en la Ley 142¹ de 1994, la Ley 632² de 2000, el Decreto 891³ de 2002 y la Resolución CRA 151⁴ de 2001.

En este sentido, y en concordancia con lo señalado mediante Sentencia T-21 de 2005 de la Corte Constitucional⁵, la Resolución CRA 541⁶ de 2011 establece que “la verificación de motivos para la inclusión de cláusulas de exclusividad en los contratos de prestación de servicios públicos por parte de la CRA es de carácter consultivo y por tanto no se refiere a la posibilidad de pronunciarse respecto de los contratos que se suscriban, las obligaciones que en virtud de dichos contratos asuman los potenciales concesionarios, la estructuración de

¹ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996”.

³ “Por el cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 632 de 2000”.

⁴ “Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”.

⁵ La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-21 de 2005 sostuvo en cuanto a la verificación de motivos que realiza la CRA en virtud del citado artículo que: “el concepto que brinda la CRA a los municipios y distritos es de carácter consultivo, toda vez que la decisión final sobre la creación del área de servicio exclusivo corresponde a la entidad territorial” y agrega que la actuación administrativa que se puede cumplir ante la CRA, “se concluye con la manifestación de un criterio o concepto de carácter eminentemente consultivo por parte de ésta. Lo que significa, que su actuación se limita a una solicitud efectuada en cabeza exclusiva de la entidad territorial ante la Comisión de Regulación y a un pronunciamiento de esta que se concreta, como se indicó, en un concepto eminentemente de carácter consultivo y dirigido única y exclusivamente a la entidad territorial que lo solicita”.

⁶ “Por la cual se decide la solicitud de verificación de la existencia de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá Distrito Capital”.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA

Carrera 7 N° 71-52, Torre B - Piso 4. Bogotá, D.C. - Colombia.

PBX: +57(1) 4873820 - Fax: +57(1) 4897650

Línea Gratuita Nacional: 01 8000 517565

Correo Electrónico: correo@cra.gov.co

Página Web: www.cra.gov.co



ISO 9001:2008
BUREAU VERITAS
Certification





Para contestar cite:
Radicado CRA N°: 20114100047321
Fecha: 05-07-2011

las licitaciones y en general sobre documentos contractuales o precontractuales con arreglo a los cuales la entidad territorial concesione el servicio de aseo”.

En consecuencia, debe tener presente que la determinación sobre la conveniencia de implementar áreas de servicio exclusivo recae, exclusivamente, en la entidad territorial dentro de dicho contexto, para lo cual es potestativo del ente territorial adelantar los procesos licitatorios a que haya lugar, dando cumplimiento, entre otras obligaciones, a aquellas dispuestas en el artículo 8 del Decreto 891 de 2002, en particular, la de garantizar en los pliegos de condiciones que no se incurrirá en prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas de la competencia por parte de los posibles proponentes e identificar cuales conductas se clasifican como tales.

Así las cosas, dentro del proceso de verificación de la existencia de motivos para la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo, la CRA **no aprueba** los pliegos de condiciones, ni la documentación relacionada con el proceso licitatorio, así como tampoco la estructuración económica y financiera asociada al mismo.

En efecto, es importante precisar que en relación con la verificación de la existencia de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo, en el artículo 4 del Decreto 891 de 2002 se señala que la verificación que debe efectuar esta Comisión de Regulación hace referencia a que **el otorgamiento del área de servicio exclusivo sea el mecanismo más apropiado para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a los usuarios de menores ingresos**, mientras que el numeral 5.3 del artículo 5 del Decreto ibídem menciona que las zonas que se declaren como áreas de servicio exclusivo serán financiera e institucionalmente viables, teniendo en cuenta los niveles de subsidio otorgados y los montos de contribuciones con que cuente el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos de la entidad territorial.

De otra parte, si bien dentro de la información que debe allegarse a la CRA para la verificación de motivos se hace referencia al régimen tarifario aplicable, los estudios técnicos y económicos que sustenten la extensión de la cobertura a los estratos de menores ingresos, así como el modelo y cifras de proyección financiera del contrato, con identificación precisa de todas las variables pertinentes⁷, debe aclararse que dicha información se analiza en el marco de la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a los usuarios de menores ingresos, razón por la cual se entiende que el análisis de viabilidad financiera se constituye en un ejercicio de revisión de la consistencia general del modelo financiero con base en la información remitida. Por tanto, este análisis no hace referencia a un proceso que implique la aprobación de los costos particulares de los futuros concesionarios, ni de las tarifas que se van a aplicar por la prestación del servicio público de aseo. Igualmente no constituye un análisis particular de la remuneración de los mismos.

49 _____
Numerales 7.8, 7.9 y 7.10 del artículo 7 del Decreto 891 de 2002.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA
Carrera 7 N° 71-52, Torre B - Piso 4. Bogotá, D.C. - Colombia.
PBX: +57(1) 4873820 - Fax: +57(1) 4897650
Línea Gratuita Nacional: 01 8000 517565
Correo Electrónico: correo@cra.gov.co
Página Web: www.cra.gov.co





Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20114100047321**

Fecha: **05-07-2011**

De este modo, el análisis de consistencia del modelo financiero incluye la verificación del régimen tarifario aplicable, el cual se sustentó en lo referido a la metodología contenida en la Resolución CRA 351⁸ de 2005. Al respecto, debe mencionarse que dentro de la verificación de motivos que realizó la Comisión para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá, se estudiaron los supuestos de costos presentados por la UAESP frente a la metodología tarifaria vigente, en aras de verificar la consistencia general del esquema financiero propuesto, encontrando que los costos de prestación del servicio ordinario estarían cubiertos por los ingresos derivados de las tarifas reguladas.

No obstante lo anterior, este análisis **no puede entenderse como una aprobación del modelo financiero, de las tarifas a aplicar, de los componentes incorporados en cada uno de los costos o de los parámetros de referencia que se emplearon en su estructuración**, en la medida en que no es competencia de esta Comisión intervenir en la aprobación o autorización de las tarifas de servicio público de aseo, salvo en los casos en que medie actuación administrativa de carácter particular teniendo en cuenta la regulación expedida para tal efecto, ni aprobar los modelos financieros en los cuales se basa una licitación pública.

En consecuencia, es pertinente señalar que dentro del proceso contractual, cada uno de los posibles oferentes debe evaluar de forma particular, y con base en su propio análisis, si los recursos derivados del esquema le permiten cumplir con las exigencias contenidas en el respectivo contrato.

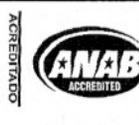
Igualmente, se tiene que la entidad territorial, en su calidad de contratante, es responsable de asegurar que los niveles de servicio, y demás condiciones definidas en el pliego de condiciones y en el contrato, permitan la adecuada prestación del servicio público de aseo sin poner en riesgo la suficiencia financiera del esquema, mientras que los oferentes son responsables de garantizar que sus propuestas sean realizables y financieramente viables.

En cuanto a las relaciones contractuales que lleguen a surgir entre el Distrito Capital y los adjudicatarios de la licitación, es importante tener en cuenta que la CRA no es competente para pronunciarse sobre ellas, así como tampoco respecto de los eventuales desequilibrios económicos que pudieran resultar dentro de la ejecución de los contratos que se suscriban.

De esta forma, la CRA no es responsable de estos eventuales desequilibrios, toda vez que los proponentes deben evaluar el riesgo de participar en la licitación pública.

Una vez realizadas las anteriores aclaraciones, a continuación damos respuesta a las solicitudes planteadas en su comunicación:

⁸ "Por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones".





Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

"A. (...)

"1) Cual es el fundamento jurídico y las razones técnicas, económicas, sociales y ambientales que justifican que la CRA haya cambiado o autorizado cambiar la noción de Area (sic) de Servicio Exclusivo por una de Residuo Domiciliario de Servicio Exclusivo?"

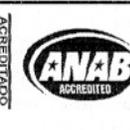
"2) En qué fecha, en qué documento y en qué páginas consta que la UAESP, clara y explícitamente solicitó a la CRA, autorización en este sentido? Es decir, autorización para que la exclusividad que solicitaba no se predicara ya, respecto de una zona o área de la ciudad, sino respecto de un tipo de residuo sólido residencial?"

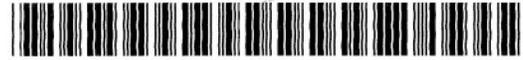
"3) En qué fecha, en qué documento y en qué páginas consta que la CRA, clara y explícitamente autorizó a la UAESP, a que, la exclusividad solicitada, no se predique, en adelante, de una zona o área de la ciudad, sino de un tipo de residuos domiciliario de los bogotanos?"

Sobre el particular, es pertinente señalar que el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, dispone respecto de las áreas de servicio exclusivo que *"Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales competentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deberán en todo caso precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio"*.

Igualmente, el numeral 2.3 del artículo 2 del Decreto 891 de 2002 define área de servicio exclusivo como *"el área geográfica otorgada contractualmente por los municipios y distritos a una persona prestadora del servicio público de aseo, mediante licitación pública, en la cual ninguna otra persona prestadora puede ofrecer los servicios y actividades objeto del contrato, durante un tiempo determinado, y cuya finalidad es asegurar la extensión de la cobertura del servicio a los usuarios de menores ingresos"*. (Subrayado fuera de texto)

De esta forma, y teniendo en cuenta que la verificación de motivos que permitió la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos de concesión del servicio público de aseo en Bogotá D.C., efectuada por esta Comisión de Regulación y cuyos resultados se plasman en la Resolución CRA 541 de 2011, se realizó con estricta sujeción a la normatividad aplicable, en ningún momento se ha modificado la definición de las áreas de servicio exclusivo ni las características que la normatividad vigente les ha estipulado.





Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

Igualmente, es menester señalar que mediante comunicación con radicado CRA 2010-321-002833-2 del 31 de mayo de 2010, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos⁹ solicitó a esta Comisión de Regulación la "(...) verificación de los motivos que permiten la inclusión de cláusulas que otorguen Área de Servicio Exclusivo para la prestación del servicio público de aseo en Bogotá D.C.". De lo anterior se hace evidente que la UAESP no realizó solicitud alguna a esta Entidad en la que se cambiara el concepto de área de servicio exclusivo por la de "Residuo Domiciliario de Servicio Exclusivo", como señala usted en su comunicación.

Ahora bien, es importante recordar que el artículo 1 de la Resolución CRA 541 de 2011, dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Dar por verificadas las condiciones para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos de concesión que se suscriban para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital de Bogotá, por un término de hasta ocho (8) años contados a partir de la suscripción de las actas de inicio de los respectivos contratos para conceder las actividades de: recolección y transporte, hasta el sitio de disposición final, de residuos ordinarios generados por usuarios residenciales y pequeños productores en el área urbana del Distrito Capital; recolección y transporte, hasta el sitio de disposición final, de residuos ordinarios generados por grandes productores en el área urbana del Distrito Capital; barrido de todas las vías vehiculares pavimentadas y senderos peatonales pavimentados, en concreto, adoquinados o cualquiera sea su terminado siempre y cuando sea zona dura, separadores central y laterales de vías vehiculares, andenes, ciclorutas, puentes peatonales y vehiculares, alamedas, plazoletas, glorietas, rotondas, orejas y zonas duras pavimentadas de los parques públicos y de las zonas de protección ambiental del Área de Servicio Exclusivo asignada al concesionario respectivo, excluyendo de esta actividad los parques públicos que sean entregados en concesión a terceros por parte del IDRD, incluyendo la recolección y el transporte hasta el sitio de disposición final, de los residuos generados por estas actividades, en el área urbana del Distrito Capital; limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, incluyendo la recolección y el transporte hasta el sitio de disposición final de los residuos generados por estas actividades en el área urbana del Distrito Capital; corte de césped, su recolección, acumulación, empaque, cargue y el transporte del material cortado hasta los sitios asignados para su disposición final o aprovechamiento, en todas las áreas verdes públicas del Distrito Capital, ubicadas en: Separadores viales, incluyendo además de las vías vehiculares, las vías y senderos peatonales y ciclo-rutas; glorietas, rotondas, orejas de puentes; zonas verdes de andenes; parques públicos definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, los cuales serán atendidos en forma integral; se incluyen todas aquellas áreas que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público; zonas de espacio público que sean incorporadas por el Distrito Capital. En zonas y barrios subnormales legalizados o no, zonas de uso colectivo y zonas de difícil gestión, cualquiera sea su condición de infraestructura urbanística, se realizará el

⁹ En adelante, UAESP.





Para contestar cite:
Radicado CRA N°: 20114100047321
Fecha: 05-07-2011

corte de césped y en general el servicio en forma integral, en razón a que dichas zonas se consideran espacio público por su afectación al interés general y su destinación al uso de todos los miembros de la comunidad; remoción de malezas, deshierbe y liberación de cunetas y áreas duras que son objeto de barrido y de limpieza, se excluyen de esta actividad las áreas con adoquín ecológico; poda de los árboles ubicados en las áreas del sistema del espacio público y de uso público del perímetro urbano del Distrito Capital incluyendo la recolección, acumulación, astillado, cargue y transporte del material cortado producto de la labor hasta los sitios asignados para su disposición final o aprovechamiento de los árboles ubicados en las áreas del sistema del espacio público y de uso público para el área comprendida en el perímetro urbano del Distrito Capital.

Para el área rural del Distrito Capital cobijada por el esquema, se verifica la existencia de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos que suscriba el Distrito Capital de Bogotá para conceder las actividades de: Recolección y transporte hasta el sitio de disposición final de residuos ordinarios generados por usuarios residenciales y pequeños productores, y recolección y transporte hasta el sitio de disposición final, de residuos ordinarios generados por grandes productores.

Igualmente, se verifica la existencia de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos que suscriba el Distrito Capital de Bogotá para conceder las actividades de: Recolección, en las unidades técnicas de almacenamiento central (UTAC, de grandes y medianos generadores) ó en las instalaciones de los usuarios microgeneradores, siguiendo las rutas y frecuencias establecidas de acuerdo a la categoría del generador; transporte exclusivo de los residuos hospitalarios y similares generados por usuarios grandes, medianos, pequeños y microgeneradores hasta la base de operación del receptor, con vehículos dotados entre otros elementos de sistema de cargue, descargue y pesaje que impiden la rotura de recipientes; almacenamiento en la base de operaciones y en forma transitoria, de los residuos transportados susceptibles de tratamiento por la vía de desactivación e incineración bajo condiciones especiales de seguridad dependiendo del riesgo, tiempo y capacidad de carga de los equipos”.

Lo cual se ajusta al ámbito de la verificación de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de área de servicio exclusivo en los contratos de concesión que realizó esta Entidad, y que ya le fueron señalados en la presente comunicación.

“d) Entiendo que la complejidad de un tema público, no excluye a la ciudadanía de participar efectivamente en la toma de decisiones que la afectan. Considerando que la decisión no fue de la UAESP como esta entidad lo afirma, y por tanto mi participación ciudadana mediante observaciones a Pre Pliegos (sic), no pudo ser efectiva sino que recibí respuestas remisorias a la CRA. Solicito que se me informe entonces; ¿cuáles fueron los espacios de participación



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

ciudadana que dio la CRA y, cómo fue que informó y convocó a la comunidad a participar en la toma de su decisión?"

Al respecto, y de acuerdo a los planteamientos efectuados anteriormente en la presente respuesta, es preciso señalar que la verificación de motivos es una función de naturaleza consultiva, pues la Comisión se limita a verificar que las áreas de servicio exclusivo que pretenden establecer los Municipios o Distritos son indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a personas de menores ingresos y se otorgan por motivos de interés social.

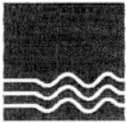
Igualmente debe tenerse en cuenta que el acto administrativo que resuelve una actuación administrativa tendiente a la verificación de motivos que permita la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo es un acto de carácter particular y concreto en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo; en efecto, la actuación administrativa en estos casos se inicia a petición del municipio o distrito interesado en hacer uso de la excepción prevista en el artículo 40 de la Ley 142 de 1994 y tal y como quedó señalado anteriormente, tiene por objeto la verificación de aspectos técnicos relativos a que a través de dicho esquema se pueda garantizar la extensión de la cobertura de los servicios a usuarios de menores recursos; teniendo en cuenta lo anterior se ha considerado por parte de la Comisión, no a partir del presente caso sino en anteriores oportunidades en las cuales se ha llevado a cabo este análisis, que el único interesado en este tipo de actuaciones administrativas es el municipio o distrito solicitante.¹⁰

Dado que la naturaleza de la decisión de la Comisión de Regulación en estos eventos tiene un carácter consultivo, debe concluirse necesariamente que dicho acto administrativo, si bien es necesario para que el Municipio o Distrito solicitante pueda adelantar el proceso de licitación respectivo para la celebración de contratos de concesión que incluyan cláusulas en donde se establezcan áreas de servicio exclusivo, no implica en modo alguno una orden o instrucción al solicitante, sino que se constituye en un concepto necesario pero no vinculante para la entidad territorial, la cual se encuentra legalmente facultada para, una vez obtenida la verificación respectiva, determinar sobre el inicio de la licitación respectiva.

Igualmente es preciso señalar que quién tiene la potestad de afectar el derecho de los usuarios a elegir libremente el prestador del respectivo servicio público es el Municipio o Distrito que solicita la verificación de motivos. En este punto debe tenerse en cuenta que el acto administrativo expedido por la Comisión de Regulación no impone por sí mismo el restricción alguna a los administrados sino que implica una verificación técnica de los motivos que expone la entidad territorial para escoger dicho esquema de prestación del servicio; por el contrario, como se expuso, la restricción al derecho de los usuarios se materializa con la celebración de los contratos de concesión previa licitación efectuada por el Municipio o Distrito.


¹⁰ Resolución CRA 341 de 2005.





Ahora bien, en lo que tiene que ver con la participación ciudadana en las actuaciones administrativas adelantadas por la Comisión de Regulación, es preciso citar lo expuesto para tal efecto por la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2003; en dicha ocasión, en donde se estudió la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 142 de 1994, se dijo lo siguiente:

"4.4.2.3. La participación directa de los usuarios de servicios públicos en el proceso previo a la adopción de regulaciones tiene un propósito más amplio consistente en desarrollar en ese ámbito la democracia participativa, principio rector de la Constitución.

La participación directa de los usuarios en el proceso de toma de decisiones de las comisiones de regulación es un derecho que encuentra fundamento en los principios constitucionales. Así pues, el artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado democrático y participativo; el artículo 2° indica que es un fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica y administrativa de la Nación; el artículo 78 dispone que "El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos"; por último, el artículo 369 de la Carta, establece que "La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio". (Negrilla Fuera del Texto)

En tal sentido, es preciso tener en cuenta que los procesos de participación ciudadana son obligatorios en las actuaciones administrativas que tengan por objeto la adopción de regulaciones, esto es, la expedición de actos administrativos de carácter general que afecten directamente a todos los usuarios destinatarios de los mismos, como por ejemplo, la definición de la metodología tarifaria de un servicio público; en el caso actual, se reitera, se trata de un acto administrativo de carácter particular cuyo interés corresponde exclusivamente al municipio o distrito solicitante y en tal sentido no le aplica en su trámite lo previsto respecto de los procesos de participación ciudadana.

"4) Ahora bien, y dado el caso en que la CRA efectivamente haya analizado, verificado y autorizado el cambio en la noción de exclusividad en la prestación del servicio de aseo para la ciudad de Bogotá, de Area (sic) a Tipo de Residuo de Servicio exclusivo; favor explicar, a la luz del principio de razonabilidad y de economía en la Administración Pública; ¿Por qué se justificaría tener que convocar a una licitación de semejante magnitud, cuando, en últimas, y bajada a análisis de terreno, esta licitación solo serviría para recoger el 10% de los residuos de las canecas de basura de los bogotanos (...) cuál es la razón que justifica los costos de abrir una licitación de más de 2 billones de pesos para el Estado/Distrito. Cae anotar, además, que las actividades de aseo no referidos a consumo del usuario, como desempapele, poda de árboles y





Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

corte de césped no tienen que asumirse por tarifa de aseo residencial. En esos casos el usuario es la entidad territorial y no los ciudadanos”.

Como primera medida, nos permitimos reiterar que con la expedición de la Resolución CRA 541 de 2011, no se ha modificado la definición de las áreas de servicio exclusivo ni las características que la normatividad vigente les ha estipulado.

Por otra parte, en cuanto a la decisión el Distrito Capital de adelantar un proceso licitatorio para la concesión del servicio público de aseo, esta Comisión de Regulación no tiene competencia alguna, por cuanto tal decisión le atañe únicamente al Distrito Capital.

Ahora bien, en relación con la incorporación de mayores actividades a las previstas en la regulación tarifaria vigente, se debe tener presente que los servicios y actividades a los cuales se extiende la exclusividad del servicio público de aseo son los permitidos por la Ley 632 de 2000, de acuerdo con lo informado a esta Comisión por la UAESP. En efecto, la remuneración de aquellos servicios y actividades que se realice a través de la tarifa regulada del servicio de aseo es permitida por la regulación a través de la aplicación de la Resolución CRA 351 de 2005 y de las consideraciones contenidas en el Decreto 1713¹¹ de 2002, en particular lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 12 ibídem, modificado por el artículo 4 del Decreto 1505¹² de 2003, el cual establece que: “las actividades de poda de árboles y corte de césped ubicados en vías y áreas públicas y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos sólidos originados por estas actividades, serán pactadas libremente por la persona prestadora de este servicio público de aseo y el Municipio o Distrito, quien es considerado usuario de estas actividades”, y que “sin perjuicio de lo anterior, el Municipio o Distrito incluirá estas actividades en la tarifa aplicada del servicio de aseo, únicamente en el caso en que dicha inclusión no implique incrementos en la tarifa máxima de este servicio, calculada de acuerdo con la metodología vigente expedida por la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y el costo de la actividad no haya sido cubierto en su totalidad con cargo a otras fuentes”.

Por tanto, la información remitida por la UAESP permitió evidenciar que el esquema planteado permitiría cubrir las actividades de corte de césped y la poda de árboles, sin sobrepasar el costo máximo establecido en la regulación vigente, en el marco de lo plasmado en el Reglamento Técnico-Operativo presentado por la mencionada entidad territorial.

“5) Finalmente y dado el interés social y la preocupación por población de estratos 1 y 2 del legislador al permitir la creación de Areas (sic) de Servicio Exclusivo, favor indicar si ahora, y respecto del 2002, hay menos personas en pobreza en Bogotá?”

¹¹ “Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”.

¹² “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión Integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones”.





Para contestar cite:
Radicado CRA N°: 20114100047321
Fecha: 05-07-2011

"6) Si la cifra de pobreza no ha variado, o al contrario se ha incrementado, entonces favor detallar la razón por la que, según la CRA en esta Licitación del 2011, ya no se necesitan ASES, y en cambio, en la del 2003 si se verifico (sic) esa necesidad? –En este orden de ideas y con el mayor respeto, solicito también que se explique por qué ya no habría impacto negativo sobre la población en pobreza de Bogotá?"

Teniendo en cuenta que esta Comisión de Regulación no es competente para suministrar cifras oficiales de la información por usted solicitada, daremos traslado de su comunicación a la Secretaría Distrital de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., para que sea esta la Entidad, en el marco de sus funciones, atienda su solicitud.

"7) En caso de efectivamente haber autorizado el cambio a la noción y alcance de las ASES, como (sic) se explica que la CRA, según acoge y explica en la Resolución 541de (sic) 2011, le preocupe y quiera impedir el 'descreme del mercado' ..."

Sobre el particular, favor remitirse a la respuesta de los numerales 1, 2, 3 y 4.

"8) Qué razones justifican que el país, en pleno Siglo XXI, y casi 10 años después del Decreto 1713 de 2002, y modificado muy especialmente por el Decreto 15015 (sic) de 2003, aun (sic) no haya reciclaje formal y organizado como componente del Sistema Integral de Aseo Municipal?"

Sobre el particular, es menester manifestarle que desde el año 1997, con el establecimiento de la "Política para la gestión integral de residuos" del entonces Ministerio del Medio Ambiente, se dispuso como uno de los objetivos específicos de la misma aumentar el aprovechamiento racional de los residuos, buscando con esto "la reducción de la cantidad de residuos que van a los sitios de disposición final, esto es, la minimización de las basuras, se logra a través del impulso y fomento del aprovechamiento racional de los residuos generados".

Posteriormente, con la expedición del Decreto 1713¹³ de 2002, el artículo 8, modificado por el Decreto 1505¹⁴ de 2003, en relación con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS, determinó la obligatoriedad de las entidades territoriales de elaborar y mantener actualizado el Plan Municipal o Distrital para la Gestión Integral de los residuos o Desechos Sólidos, de acuerdo con la metodología establecida por el Ministerio de



¹³ "Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos".

¹⁴ "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión integral de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones".



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y en la cual se encuentran previsiones varias respecto del aprovechamiento de los residuos sólidos. Igualmente, la Resolución 1045¹⁵ de 2003, dispuso lo siguiente:

“Artículo 5º. Participación del sector solidario y recicladores en la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS. En virtud de lo determinado en los artículos 9 y 67 del Decreto 1713 de 2002, las entidades territoriales deben asegurar la participación del sector solidario y los recicladores en los procesos de elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS y en las actividades de recuperación y aprovechamiento definidas en estos”.

De esta forma, es competencia de los respectivos entes territoriales la adopción de acciones tendientes a fortalecer el aprovechamiento, motivo por el cual daremos traslado de su comunicación a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. para que tal entidad, en el marco de sus funciones, atienda su inquietud.

“B. (...) ¿Cuál es la razón para que la exclusividad de la ruta selectiva de residuos domiciliarios inorgánicos y potencialmente aprovechables en las ASE, no se entregue a los recicladores de oficio de la misma zona pero operando articulada y estratégicamente con el operador de economía de capital?”

“1) Qué impide, concreta y puntualmente, que se dignifique el oficio y se formalice la recolección de aprovechables en forma exclusiva por los recicladores pero en asocio y con el apoyo del gran operador de transporta en vehículos compactadores, los residuos domiciliarios orgánicos a relleno? En la actualidad los Pliegos de Condiciones Definitivos de la LP 001, no crean derechos claros, ciertos y exigibles a la remuneración por el trabajo de los recicladores de oficio, quienes estarían, además, y por las razones ya anotadas, inmersos en las fuerzas asimétricas de la libre competencia, con lo cual, se pone en riesgo, una vez más, el mínimo vital de esta población vulnerable”.

Teniendo en cuenta que esta Comisión de Regulación no tiene competencia alguna en la estructuración del servicio público de aseo en el Distrito Capital, por cuanto la misma corresponde a decisiones y procesos propios de los entes territoriales, daremos traslado de su comunicación a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. para que tal entidad, en el marco de sus funciones, atienda sus inquietudes.

“2) ¿Cuál es la razón para que la CRA siga sin dar reflejar (sic) en la tarifa el valor de recuperación y transporte de residuos inorgánicos y al aprovechamiento que hacen los recicladores de oficio y en pobreza de la ciudad. ¿Cómo ha previsto la CRA representar el trabajo de los recicladores en la tarifa de aseo?”

¹⁵ “Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones”.





Para contestar cite:
Radicado CRA N°: 20114100047321
Fecha: 05-07-2011

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1505 de 2003, el cual establece: "**Aprovechamiento en el marco de la Gestión Integral de Residuos Sólidos.**- Es el proceso; mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos", así como "**Aprovechamiento en el marco del servicio público domiciliario de aseo.**- Es el conjunto de actividades dirigidas a efectuar la recolección, transporte y separación, cuando a ello haya lugar, de residuos sólidos que serán sometidos a procesos de reutilización, reciclaje o incineración con fines de generación de energía, compostaje, lombricultura o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos", incluyó en la Resolución CRA 351 de 2005 incentivos al aprovechamiento con la premisa de que el usuario no se puede ver afectado tarifariamente por esta actividad.

En este orden de ideas, el artículo 17 de la mencionada Resolución dispone lo siguiente:

"Artículo 17. Aprovechamiento. Como incentivo a las actividades de aprovechamiento, éstas se considerarán para efectos de tarifa, como una actividad de disposición final, cuyo costo máximo será igual al valor que genera indiferencia en el costo de disposición final al suscriptor, ajustado por las diferencias generadas por concepto de tramo excedente, así:

$$CDT_A = 11.910 + (CTE_k - CTE_A) (\$/Tonelada)$$

Donde:

CDT_A : Costo máximo a reconocer, por tonelada recibida en el sitio de aprovechamiento ($\$/Tonelada$).

CTE_k : Costo máximo a reconocer, por tonelada transportada en el tramo excedente hasta el sitio de disposición final ($\$/Tonelada$).

CTE_A : Costo máximo a reconocer, por tonelada transportada en el tramo excedente hasta el sitio de aprovechamiento ($\$/Tonelada$).

Parágrafo.- Se reconocerá como CDT máximo el establecido en este Artículo para otras tecnologías diferentes a relleno sanitario, cuando éstas cumplan con las autorizaciones que prevea la normatividad ambiental vigente."



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

De esta forma, respetuosamente le informamos que no es precisa su apreciación en cuanto a que en la tarifa correspondiente a la prestación del servicio público de aseo, no se incluyan previsiones respecto del aprovechamiento de los residuos sólidos.

“3) ¿Cómo calculo y previó su remuneración cierta y formal en línea con la orden de inclusión y formalización de los recicladores de oficio en el sistema de aseo, reiteradas por la Corte Constitucional?”

“4) En criterio de la CRA qué otras alternativas existen para remunerar el trabajo de miles de recicladores de oficio y en pobreza del país, y así evitar el trabajo explotativo de sujetos de especial protección constitucional y el enriquecimiento sin justa causa del resto de la ciudad con su trabajo? Favor referenciar los documentos de análisis y estudio que la CRA ha desarrollado en los últimos ocho años para reflejar la voluntad de inclusión de los recicladores de la Corte de Constitucional y el Decreto 1505 de 2003”.

Como se mencionó anteriormente, y teniendo en cuenta que esta Comisión de Regulación no tiene competencia alguna en la adopción de acciones tendientes a fortalecer el aprovechamiento ni en la estructuración del servicio público de aseo en el Distrito Capital, por cuanto la misma corresponde a decisiones y procesos propios de los entes territoriales, daremos traslado de su comunicación a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. para que tal entidad, en el marco de sus funciones, atienda sus inquietudes.

No obstante lo anterior, le informamos que en la página web de la CRA (ww.cra.gov.co), en el menú desplegable “Interactuemos”, del cual puede seleccionar la opción “Artículos de interés”, podrá encontrar en la “Clasificación temática Consultorías” el estudio de regulación tarifaria en el cual se basó la metodología tarifaria vigente del servicio público de aseo, así como otros estudios y publicaciones que pueden ser de su interés.

“C. (...)”

“1) En consecuencia solicito con el mayor respeto posible que, si es del caso, que la UAESP no solicitó expresamente a la CRA verificar esta nueva pseudo-exclusividad domiciliaria y por ello la CRA no tuvo oportunidad real de estudiar y verificar el impacto del cambio que se aproxima, la CRA revoque directamente su Resolución 541 de 2011”.

Como primera medida, reiteramos lo señalado en los numerales 1, 2, 3 y 4 del apartado A de la presente comunicación.

En segundo lugar, en lo que tiene que ver con su solicitud de revocatoria directa de la Resolución CRA 541 de 2011, es preciso advertir que de conformidad con lo previsto en el Título V del Código Contencioso



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20114100047321

Fecha: 05-07-2011

Administrativo, la revocatoria directa de los actos administrativos procede de oficio o a petición de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

De igual forma, dispone el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo que:

“Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión”.

En tal sentido y teniendo en cuenta que el acto administrativo por medio del cual se decide una solicitud de verificación de motivos que permitan la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos que se celebren para la prestación del servicio público de aseo, es un acto de carácter particular y concreto, no se reúnen los requisitos previstos en el Código Contencioso Administrativo para la revocatoria de los actos administrativos.

“2) Así mismo, estimo que, dado el caso, y con base en la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, y también el Artículo Cuarto de la Carta, la CRA podría considerar también, y como aquí se lo solicita, dar prevalencia a la Constitución Política y los articulo (sic) 49, 365 y 366 de la Constitución Política, sobre el artículo 1.3.7.8 de la Resolución 151 de 2001, relativo al plazo de duración de las ASES.

Lo anterior con miras a extender, de oficio, y por seis o doce meses más, la vigencia de las Areas (sic) de Servicio Exclusivo existentes en la actualidad”.



Para contestar cite:
Radicado CRA N°: 20114100047321
Fecha: 05-07-2011

Al respecto es preciso indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3.7.8 de la Resolución CRA 151 de 2001, para los contratos de concesión que se celebren bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo en el servicio público de aseo, el plazo no podrá exceder de ocho (8) años.

En tal sentido, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante Resolución CRA 235 de 2002, verificó la existencia de motivos para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo en los contratos que se celebraron para la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital por un periodo de siete años, el cual, previa solicitud de la UAESP, fue prorrogado por un año más por medio de la Resolución CRA 512 de 2010, razón por la cual no es posible proceder a extender dicho plazo por un periodo adicional.

En todo caso, debe indicarse que en los eventos en que la verificación de motivos se efectúe por un periodo inferior al plazo máximo previsto en el mencionado artículo 1.3.7.8 de la Resolución CRA 151 de 2001, corresponde exclusivamente al respectivo municipio o distrito, en uso de sus facultades legales, solicitar la prórroga respectiva.

Los lineamientos de esta respuesta fueron analizados en la Sesión Extraordinaria del Comité de Expertos No. 16 del 5 de julio de 2011.

Esperamos haber aclarado sus inquietudes.

Sin otro particular, reciba un respetuoso saludo,

SILVIA JULIANA YEPES SERRANO
Directora Ejecutiva (E)

Copia: Dr. Juan Manuel Santos
Presidente de la República
Carrera 8 No.7-26
Bogotá D.C.

Dra. Miriam Margoth Martínez Díaz
Directora General
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP.
Calle 52 No. 13 – 64
Bogotá, D.C.

Elaboró: Juan José Serna. Sofía Beltrán 
Revisó: Beatriz Elena Cárdenas Casas. Erika Bibiana Pedraza Guevara. Sergio Rodríguez. 



D. REGULACIÓN
DE AGUA POTABLE
Y SANEAMIENTO
BÁSICO

NUEVA DIRECCIÓN
Carrera 7 No. 71-52
Torre B Piso 4

Señora:
ADRIANA RUIZ RESTREPO
AV CALLE 19 No 3 - 50 TR A OFI 1802
BOGOTÁ-D.C.
COLOMBIA

Centro Comercial y Residencial
BARICHARA TORRE A

13 JUL 2011

Recibido no implica Aceptación
Nombre Julio Hernández

PR-OP-AD-001-FR-012 / Versión 3 ENVÍO

472



RB435471292CO

F-9485 Correo Certificado