



La vivienda y el agua  
son de todos

Minvivienda

20  
18

# DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

## PROYECTO

REVISIÓN DE LAS CONDICIONES PARA LA INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN LAS CONTROVERSIAS DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS ENTRE PERSONAS PRESTADORAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.



WWW.CRA.GOV.CO



Comisión  
de Regulación  
de Agua Potable y  
Saneamiento Básico

# Análisis de Impacto Normativo

**Experto Comisionado Líder**  
Germán Eduardo Osorio Cifuentes

**Equipo de Trabajo:**  
Mercedes Salazar  
Santiago Pire  
Carolina Perdomo  
Maria del Carmen Santana  
Clara Maritza Ibarra

Diciembre de 2018

## COMPROMISO DE LA CRA CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEJORES PRÁCTICAS REGULATORIAS

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, CRA comprometida con mejorar la calidad de sus intervenciones regulatorias en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, publica este proyecto como un avance en la implementación de la Metodología de Análisis de Impacto Normativo –AIN, contenida en el documento CONPES 3816 de 2014.

Esta metodología busca identificar la herramienta regulatoria o no regulatoria, más eficaz para darle solución a una situación problemática, a los menores costos para la sociedad. El eje fundamental de este proceso es la participación de los diferentes grupos de interés que podrían verse afectados por el problema, tales como, empresas de servicios públicos, usuarios, entidades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, gremios, universidades y corporaciones autónomas, entre otros.

El Análisis de Impacto Normativo se compone de las siguientes fases:

1. Identificación del problema: aquí se define el problema central a ser resuelto, así como sus causas y consecuencias, a partir de un diagnóstico
2. Definición de objetivos: aquí se establecen los objetivos que pretende alcanzar la CRA a través de su intervención.
3. Selección de alternativas: en este punto la CRA propone un conjunto de posibles intervenciones que den solución a la problemática identificada y que permitan cumplir con los objetivos definidos. Estas alternativas pueden ser regulatorias o no regulatorias.
4. Análisis de impactos de las alternativas: la alternativa trae impactos positivos (beneficios) y/o negativos (costos) para los diferentes agentes de la sociedad. En esta etapa se identifican y evalúan estos impactos, cualitativa o cuantitativamente, para encontrar en qué medida los beneficios superan los costos, y analizar el desempeño de cada alternativa frente a ellos.
5. Selección de la mejor alternativa: con base en los beneficios y costos de cada alternativa, y en los análisis adelantados por la CRA, se seleccionará aquella opción que reporte los mayores beneficios a los menores costos para la sociedad.
6. Implementación y monitoreo de la medida: una vez seleccionada la alternativa regulatoria, se procederá a su diseño detallado, lo que incluye también la definición de las herramientas para su monitoreo y evaluación posterior.

La CRA implementó diferentes etapas de consulta durante este proceso. No obstante, los proyectos de regulación de carácter general serán sometidos a consulta ciudadana, en los términos establecidos en la ley.

Por su parte, las consultas dentro del proceso de estructuración del documento AIN tienen por objetivo principal enriquecer y validar los análisis efectuados por la CRA, a partir de la visión de los diferentes grupos de interés en todas sus etapas. Los mecanismos de consulta que podrá emplear la CRA comprenden, pero no se limitan, a:

- Entrevistas individuales con agentes afectados
- Sesiones de discusión con grupos de interés
- Publicación de documentos para comentarios

Para la implementación de esta metodología, la CRA teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad, ha definido tres niveles de AIN: AIN Nivel 1 para problemas de bajo impacto y de baja complejidad, AIN Nivel 2 para problemas de impacto y complejidad media y AIN Nivel 3 para problemas complejos y de alto impacto.

## CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	5
2.	DIAGNÓSTICO.....	6
2.1	MARCO NORMATIVO .....	6
2.1.1	Ley 142 de 1994 .....	6
2.1.2	Decreto 1077 de 2015 .....	6
2.1.3	Resolución CRA 709 de 2015.....	8
2.1.4	Resolución MVCT-MADS 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio .....	7
2.2	APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015.....	10
2.2.1	Información incompleta, no aportada o incongruente .....	16
2.2.2	Vinculación a la actuación administrativa de las empresas en conflicto .....	16
2.2.3	Delimitación del área de confluencia .....	17
2.2.4	Suscripción de acuerdos de barrido por voluntad de las partes durante el desarrollo de las actuaciones administrativas particulares .....	17
3.	IDENTIFICACIÓN DE AFECTADOS ACTUALES Y POTENCIALES POR CONFLICTOS DE ACUERDOS DE BARRIDO .....	18
3.1	EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN CONDICIONES DE COMPETENCIA.....	18
3.2	SUSCRIPTORES ATENDIDOS POR EMPRESAS EN COMPETENCIA.....	19
3.3	COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO - CRA 22	
3.4	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS .....	22
3.5	MUNICIPIOS – PGIRS .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
4.	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	22
4.1	CAUSAS DEL PROBLEMA.....	24
4.1.1	Información incompleta, no aportada o incongruente .....	24
4.1.2	Disposiciones que dan lugar a diversas interpretaciones y no contienen todos los elementos necesarios para solucionar la controversia .....	24
4.1.3	Negociación directa entre prestadores durante y después de la intervención de la CRA 25	
4.2	CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA .....	25
5.	OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN REGULATORIA.....	27
5.1	OBJETIVO PRINCIPAL .....	29
5.2	OBJETIVOS GENERALES O FINES .....	29
5.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS O MEDIOS .....	29
5.3.1	Objetivos específicos o medios relacionados con la información .....	29
5.3.2	Objetivos específicos o medios relacionados con las disposiciones regulatorias	30
5.3.3	Objetivos específicos o medios relacionados con el alcance de la decisión de la CRA y la suscripción de acuerdos de voluntades durante o después de la intervención del regulador .....	31
6.	IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS.....	31

6.1	NO HACER NADA .....	31
6.2	AUTO-REGULACIÓN .....	32
6.3	REGULATORIA.....	32
7.	ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS.....	34
8.	CONSULTA A GRUPOS DE INTERÉS .....	39
8.1	CARACTERIZACIÓN DE LA CONSULTA.....	39
8.2	CLASIFICACIÓN DE LOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS RECIBIDOS .....	40
8.3	ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS, ACCIONES TOMADAS Y PROFUNDIZACIÓN POR COMPONENTES DEL DOCUMENTO AIN.....	63
8.1.2.	Comentarios y propuestas frente a los objetivos.....	66
8.1.3.	Comentarios y propuestas frente a las alternativas y el análisis de alternativas	68
9.	IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO .....	43
9.1	IMPLEMENTACIÓN .....	43
9.2	MONITOREO .....	49
	ANEXOS .....	50

#### LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Resumen Actuaciones Administrativas.....	11
Tabla 2.	Municipios con más de 5.000 suscriptores del servicio público de aseo donde atienden dos prestadores.....	21
Tabla 3.	Municipios con más de 5000 suscriptores del servicio público de aseo atendidos por más de dos prestadores .....	21
Tabla 4.	Descripción de alternativas: Status quo vs. Regulatorias.....	32
Tabla 5.	Cantidad de aportes por acción a tomar.....	41
Tabla 6.	Clasificación frente a componentes del AIN y acciones a tomar.....	42
Tabla 7.	Clasificación de aportes no relacionados con el alcance del Documento AIN.....	42
Tabla 8.	Implementación alternativa seleccionada .....	44

#### LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Número de prestadores por municipio, en municipios con más de 5000 suscriptores .....	20
Gráfica 2.	Número de suscriptores por cantidad de prestadores .....	20
Gráfica 3.	Árbol de problema .....	23
Gráfica 4.	Árbol de objetivos .....	28
Gráfica 5.	Clasificación por modalidad de consulta .....	40
Gráfica 6.	Clasificación por tipo de consulta.....	40
Gráfica 7.	Relación con el Documento AIN de los comentarios y propuestas recibidos....	41
Gráfica 8.	Porcentaje de aportes por acción a tomar .....	41

## 1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Análisis de Impacto Normativo - AIN realizado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, en adelante “CRA”, tendiente a evaluar la intervención de esta entidad en las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo a partir de la Resolución CRA 709 de 2015, *“por la cual se regulan las condiciones generales de los acuerdos de barrido y limpieza, que los prestadores suscriban y se establece una metodología que permita calcular y asignar geográficamente los kilómetros de barrido y limpieza que corresponden a cada prestador en los casos en que se deben resolver controversias suscitadas entre los prestadores del servicio público de aseo que realicen la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en un área de confluencia”*.

Desde la expedición de la Resolución CRA 709 de 2015 a la fecha del presente documento, se han recibido cinco (5) solicitudes de solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. La experiencia de la CRA en el trámite de estas actuaciones administrativas particulares y la revisión y análisis de la mencionada resolución, muestran que las previsiones contenidas en dicho acto administrativo pueden dar lugar a diferentes interpretaciones y que existen situaciones o aspectos que requieren intervención adicional.

Lo anterior dificulta la aplicación de la competencia de solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas e implica para la CRA y las empresas involucradas un trámite dispendioso, con múltiples solicitudes de información para resolver la controversia. Esto puede llevar a configurar el desistimiento tácito de la solicitud, o la activación de dos medios de solución de controversia de manera paralela (negociación directa de las partes e intervención de la CRA), en desarrollo de la actuación administrativa.

En este marco se revisó la Resolución CRA 709 de 2015 con el objeto de identificar las modificaciones que permitan contar con un instrumento eficaz para resolver las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre las personas prestadoras del servicio público de aseo que realicen estas actividades y confluyen en una misma área de prestación. Se busca, además, establecer un proceso eficiente en el que tanto el regulador como las empresas en conflicto requieran del mínimo de recursos para solucionar la controversia.

Con el fin de identificar la mejor alternativa regulatoria para resolver esta situación, la CRA aplicó la metodología de Análisis de Impacto Normativo –AIN, cuyos lineamientos fueron recomendados en el CONPES 3816 de 2014. Esta metodología busca que la regulación sea tan eficiente y efectiva como sea posible. Al respecto, ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE<sup>1</sup> que *“... una regulación efectiva es aquella que alcanza los objetivos para los que se pensó hacerla. Una regulación es eficiente si alcanza esos objetivos al menor costo total para todos los grupos de la sociedad”*.

El análisis que se presenta en este documento contiene: i) el diagnóstico de la situación actual a través de la revisión de los casos en los que la CRA ha intervenido en conflictos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas; ii) la identificación del problema que amerita la intervención de la CRA; iii) los objetivos de la intervención; iv) las alternativas de solución que propone el regulador v) evaluación y selección de alternativas vi) la consulta con grupos de interés y los resultados de la misma y vii) las medidas para la implementación y monitoreo.

<sup>1</sup> Curso sobre Análisis de Impacto OCDE. Bogotá, 16-30 de enero de 2015.

## 2. DIAGNÓSTICO

### 2.1 MARCO NORMATIVO

#### 2.1.1 Ley 142 de 1994

El artículo 73, en su numeral 73.9 consagra expresamente como función de la CRA la siguiente:

*“Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.”*

#### 2.1.2 Decreto 1077 de 2015

Respecto de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en el marco de la prestación del servicio público de aseo, el Decreto 1077 de 2015<sup>2</sup>, que compila, entre otros, el Decreto 2981 de 2013<sup>3</sup>, ha previsto que esta actividad es responsabilidad de las personas prestadoras de recolección y transporte de residuos no aprovechables en el Área de Prestación del Servicio – APS que estas declaren en el Contrato de Condiciones Uniformes – CCU, que suscriben con los usuarios y/o suscriptores del servicio público de aseo a quienes atienden<sup>4</sup>.

Igualmente, el artículo 2.3.2.2.4.51 del mismo decreto señala que: *“La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipal (PGIRS) del respectivo municipio o distrito.”*

Teniendo en cuenta que el decreto en mención determina que existe libertad de competencia en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias<sup>5</sup>, en diferentes municipios del país se presenta el caso en que dos o más personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, establecen en sus CCU y en el estudio de costos, una misma APS o que algunas zonas de las APS declaradas se intersecten, es decir que las personas prestadoras confluyan en un área o en la totalidad del municipio.

En este sentido, el Decreto 1077 de 2015 ante la posibilidad de confluencia de más de un prestador en un área, al momento de identificar las vías y áreas públicas que debe barrer y limpiar cada uno, estableció en el parágrafo 2º del artículo 2.3.2.2.4.51 lo siguiente:

*“(…)*

*PARÁGRAFO 2º. Cuando en un área confluya más de un prestador, estos serán responsables de la actividad de barrido y limpieza en proporción al número de usuarios que cada prestador atienda en dicha área.*

*La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico determinará la metodología de cálculo de los kilómetros a barrer por cada prestador en función del número de usuarios que cada uno atienda en el área de confluencia.”*

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>3</sup> El cual reglamentó la prestación del servicio público de aseo en el país.

<sup>4</sup> Artículo 2.3.2.2.4.51. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

<sup>5</sup> Artículo 2.3.2.2.11. Libre competencia en el servicio público de aseo y actividades complementarias.

El artículo 2.3.2.2.4.52 del Decreto 1077 de 2015 también estableció que aquellas personas prestadoras que confluyan en alguna parte o en la totalidad de sus APS, “(...) *deberán suscribir acuerdos de barrido y limpieza en los que se determinen las vías y áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender en el respectivo municipio, sin perjuicio de que en el mismo acuerdo se convenga que solo uno de ellos sea quien atiende la totalidad del área. En los mismos acuerdos se podrá establecer la forma de remunerarse entre los prestadores de las mencionadas actividades*”.

Así mismo, el decreto *Ibíd*em señaló los plazos para la suscripción de estos acuerdos por voluntad de las partes, definió que los acuerdos deben revisarse cuando ingrese o se retire alguna persona prestadora del servicio dentro del área de confluencia y los plazos para su revisión. Finalmente, dicha norma fue expresa en señalar que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en adelante “SSPD”, podrá imponer las sanciones de que trata el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 , por incumplimiento del régimen de servicios públicos domiciliarios.

Para aquellos casos en que las personas prestadoras no logren suscribir acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el parágrafo del artículo 2.3.2.2.4.52 del Decreto 1077 de 2015 dispuso que: “(...) cualquiera de ellas podrá solicitar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico la resolución de dicha controversia, en los términos del artículo 73, numeral 73.9, de la Ley 142 de 1994.”

### 2.1.3 Resolución MVCT-MADS 754 de 2014

Como se mencionó con anterioridad, conforme con el artículo 2.3.2.2.4.51 del Decreto 1077 de 2015, la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas deberá realizarse cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito.

En este sentido, el artículo 2.3.2.2.3.87 *ibíd*em dispone que los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos conforme con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015.

Para tal efecto, se expidió la Resolución 754 de 2014 “*Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos*” de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, el Decreto 1077 de 2015 estableció que la revisión y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) es obligatoria y que una vez aplicada la Resolución 754 de 2014, dicha actualización deberá realizarse dentro de los 12 meses siguientes al inicio del periodo constitucional del alcalde distrital o municipal.

Una vez adoptado el PGIRS, las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán articular sus Programas de Prestación del Servicio Público de Aseo<sup>6</sup> con los objetivos, metas, programas, proyectos y actividades definidos en el PGIRS del municipio, distrito o región donde presten el servicio.

<sup>6</sup> El Decreto 1077 de 2015, establece que las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán formular e implementar el Programa para la Prestación del Servicio acorde con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio o distrito y/o regional según el caso. Para ello el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio expidió la Resolución 288 de 2015, mediante la cual se establecen los lineamientos para formular dichos programas.



La metodología adoptada por la Resolución 754 de 2014 establece en el programa de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que los entes territoriales deberán definir en sus respectivos PGIRS “(...) *por barrios, las frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, de manera que se garantice la prestación de esta actividad en el marco del servicio público de aseo en el perímetro urbano del municipio o distrito.*”

De esta forma, el PGIRS es el instrumento de planificación en el que se definen aspectos técnicos para la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en el municipio, con base en el que las personas prestadoras de dicha actividad deben calcular la longitud de vías y áreas públicas objeto de barrido y limpieza. Dicha información corresponde a uno de los parámetros fundamentales para la aplicación de la metodología tarifaria vigente (Resolución CRA 720 de 2015), y de la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros a barrer contenida en la Resolución CRA 709 de 2015.

Sin embargo, en el país se presenta un marcado rezago de los entes territoriales en la aplicación de las disposiciones de la Resolución 754 de 2014 por lo que no cuentan con un PGIRS ajustado, lo que se traduce en que la información acerca de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas no se encuentra completa. Así las cosas, en muchos casos la información disponible corresponde a: i) una totalización de kilómetros a atender en el municipio y no a las frecuencias por barrio en las que se debe prestar la actividad, ii) no establece el inventario de áreas públicas objeto de barrido y limpieza y/o iii) limita la prestación de la actividad de barrido a unas pocas calles del municipio, lo cual contradice las disposiciones del Decreto 1077 de 2015 frente a las frecuencias mínimas en las que se debe prestar la actividad<sup>7</sup>.

De esta forma, las personas prestadoras del servicio público de aseo, que operan en municipios donde el PGIRS vigente no se encuentra ajustado y actualizado de conformidad con las disposiciones de la Resolución 754 de 2014, se enfrentan a restricciones y limitaciones para la prestación de la actividad de barrido y limpieza; de igual forma para la suscripción de acuerdos de barrido y limpieza en los municipios donde se presenta confluencia de personas prestadoras en una misma área de prestación del servicio.

#### 2.1.4 Resolución CRA 709 de 2015

En desarrollo de las disposiciones normativas consagradas en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015, la CRA expidió la Resolución CRA 709 de 2015 *“Por la cual se regulan las condiciones generales de los acuerdos de barrido y limpieza, que los prestadores suscriban y se establece una metodología que permita calcular y asignar geográficamente los kilómetros de barrido y limpieza que corresponden a cada prestador en los casos en que se deben resolver controversias suscitadas entre los prestadores del servicio público de aseo que realicen la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en un área de confluencia”*, que incluye los siguientes aspectos:

- **Condiciones generales para los acuerdos de barrido y limpieza.**

Establece los aspectos mínimos que deben observar las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte, al momento de suscribir los acuerdos de barrido y limpieza a los que están obligadas, en los casos que confluyan en una misma APS, así:

*“1. Los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas estarán dados en función del número de suscriptores del área de confluencia, de conformidad con lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 52 del Decreto 2981 de 2013.*

<sup>7</sup> **ARTÍCULO 2.3.2.2.4.53. Frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.** La frecuencia mínima de barrido y limpieza del área de prestación a cargo del prestador será de dos (2) veces por semana para municipios y/o distritos de primera categoría o especiales, y de una (1) vez por semana para las demás categorías establecidas en la ley. El establecimiento de mayores frecuencias definidas en el PGIRS para la totalidad del área urbana del municipio y/o distrito o partes específicas de la misma, deberá ser solicitado por el ente territorial al prestador y su costo será reconocido vía tarifa. Decreto 1077 de 2015.

2. Las partes deben estar legalmente constituidas como personas prestadoras del servicio público de aseo.

3. Un plano o mapa de localización en el que se delimite la(s) zona(s) geográfica(s) en donde se presta el servicio público de aseo en la actividad de recolección y transporte, acorde con lo contemplado en la cláusula 42 de la Resolución CRA 376 de 2006 y demarcando el(las) área(s) de confluencia.

4. Descripción de macro, micro rutas y frecuencias de barrido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto 2981 de 2013, en el área de confluencia, conforme con las definiciones del artículo 2 del mencionado Decreto, que deben seguir cada una de las cuadrillas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

5. Número total de suscriptores atendidos por cada persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad de recolección y transporte en el área de confluencia en el periodo de facturación inmediatamente anterior a la celebración del acuerdo, al cual se le deberá relacionar la dirección de todos los suscriptores del área de confluencia con los usuarios del maestro de facturación.”

- **Metodología para resolver controversias en el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza y la asignación geográfica de los kilómetros de barrido que le corresponden a cada prestador.**

Define una metodología para determinar la cantidad de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas localizados en el área en la que confluyen dos o más personas prestadoras, que deberán ser atendidos por cada una de las partes en controversia.

En este sentido, la metodología parte del cálculo de la longitud total de vías a barrer al mes en el área de confluencia y luego asigna esta longitud total entre cada una de las personas prestadoras en controversia. Dicho cálculo tiene en cuenta las frecuencias de barrido definidas en el PGIRS del municipio o distrito, el número de suscriptores atendidos por cada persona prestadora en el área de confluencia, y la cantidad de vías y áreas públicas que deben ser barridas y limpiadas en dicha zona.

Una vez determinados los kilómetros de barrido y limpieza que le corresponden a cada una de las personas prestadoras en controversia, la resolución establece la metodología para la asignación geográfica de los kilómetros de barrido correspondientes a cada prestador.

Esta asignación comienza por el prestador que atiende la mayor cantidad de suscriptores en el área de confluencia y se hace de norte a sur y en el sentido de las manecillas del reloj. Una vez se haya localizado la totalidad de kilómetros de barrido y limpieza que le corresponden a dicho prestador, se continúa con la distribución a los demás prestadores hasta asignar la totalidad del área de confluencia.

- **Condiciones generales para establecer los kilómetros a barrer por cada prestador y verificación de dichas condiciones en caso de desacuerdo.**

La resolución consagra que en los casos en los que se presente controversia entre las personas prestadoras que confluyan en un APS, cualquiera de ellas podrá solicitar a la CRA la resolución de la misma, para lo cual deberá anexar a la solicitud la siguiente documentación:

“a) Un informe y los soportes del trámite adelantado por las partes en controversia, para la suscripción del acuerdo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en

*los términos del artículo 53 del Decreto 2981 de 2013, que incluya los acuerdos y desacuerdos en la etapa de arreglo directo.*

*b) Un plano o mapa de localización en el que se delimite la o las zonas geográficas en donde se presta el servicio público de aseo en la actividad de recolección y transporte, acorde con lo contemplado en la cláusula 42 de la Resolución CRA 376 de 2006 y demarcando el(las) área(s) de confluencia.*

*c) Copia del programa de prestación del servicio público de aseo y su constancia de presentación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de acuerdo con lo indicado en el artículo 11 del Decreto 2981 de 2013.*

*d) Relación del número total de suscriptores atendidos por la persona prestadora del servicio público de aseo en la actividad de recolección y transporte en el área de confluencia en el periodo de producción de residuos sólidos inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud, al cual se le deberá relacionar la dirección de todos los suscriptores del área de confluencia con los usuarios del maestro de facturación.*

*e) Descripción de macro, micro rutas y frecuencias de barrido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 del Decreto 2981 de 2013 en el área de confluencia, de acuerdo con las definiciones del artículo 2 del mismo Decreto, que deben seguir cada una de las cuadrillas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.”*

## **2.2 APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015**

Desde la expedición de la Resolución CRA 709 de 2015 hasta el mes de enero de 2018, la CRA había recibido cinco (5) solicitudes de solución de controversia de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, tres de ellas de la ciudad de Santiago de Cali (Valle del Cauca), una de Malambo (Atlántico) y una de Bucaramanga (Santander). En las cuatro primeras se agotó toda la actuación administrativa y en la quinta no se inició por cuanto la solicitante no allegó la totalidad de los documentos requeridos para tal fin.

La siguiente tabla presenta un resumen de las actuaciones administrativas adelantadas. El detalle del trámite de cada una de estas intervenciones se incluye en el Anexo 1 del presente documento.

**Tabla 1. Resumen Actuaciones Administrativas**

Conflicto	Solicitudes de Intervención	Requerimiento de información por parte de la CRA	Información entregada por la empresa solicitante	Solicitudes de aclaración y de información adicional hechas por la CRA	Participación de las demás empresas involucradas en el conflicto	Situación final de la controversia
<b>Municipio: Bucaramanga, Santander</b>  <b>Solicitante: Empresa de Aseo de Bucaramanga</b>  <b>Empresas en controversia: Limpieza Urbana y REDIBA</b>	2	Informe y soportes del trámite para suscripción de acuerdo por voluntad de partes	Completa	No se realizaron solicitudes adicionales al requerimiento.	No se dio inicio a la actuación administrativa.	Se decretó desistimiento y se archivó la solicitud porque la solicitante no cumplió con los requerimientos de información.
		Plano o mapa de localización identificando área de prestación y área de confluencia	Planos entregados sin área de confluencia.			
		Copia del programa de prestación	No se adjunta			
		Relación número de suscriptores en área de confluencia.	Relación de suscriptores sin identificar los localizados en el área de confluencia.			
		Descripción de macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en área de confluencia	Planos de rutas sin identificar las que corresponden al área de confluencia.			
<b>Municipio: Cali (Valle del Cauca) – Comunas 2,4,5,6,7 y 8</b>  <b>Solicitante: Promoambiental Cali S.A. ESP</b>  <b>Empresas en controversia:</b>	1	Informe y soportes del trámite para suscripción de acuerdo por voluntad de partes	Completa	Auto 002 de 2016: Se ordena inspección ocular a las empresas en controversia, para conseguir información necesaria para aplicación de la metodología.	Las empresas no se constituyeron en parte de la actuación, no enviaron la información requerida o la enviaron incompleta y fue necesario realizar inspección para conseguir la información requerida.	La controversia fue resuelta por la CRA asignando kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a las empresas involucradas en la misma.
		Plano o mapa de localización identificando área de prestación y área de confluencia.	Completa			
		Se requirió la entrega de esta información en AutoCAD.	Completa	Auto 003 de 2017: Se requiere al solicitante para que ajuste la		
		Copia del programa de prestación	Completa			
Relación número de suscriptores en área de confluencia.	Completa					

Conflicto	Solicitudes de Intervención	Requerimiento de información por parte de la CRA	Información entregada por la empresa solicitante	Solicitudes de aclaración y de información adicional hechas por la CRA	Participación de las demás empresas involucradas en el conflicto	Situación final de la controversia
<b>Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., Aseo Ambiental S.A. E.S.P</b>		Se solicita se aclare la cantidad de suscriptores del área de confluencia.	Completa	delimitación del área de confluencia delimitando:  - Áreas públicas objeto de barrido y limpieza. - Áreas objeto de acuerdos de barrido previos, suscritos en el área de confluencia.	Durante las inspecciones se verificó que la empresa Aseo Ambiental S.A. E.S.P se encontraba en proceso de liquidación.	
		Descripción de macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en área de confluencia.				
		Se solicitó esta información en AutoCAD y Excel.	Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., responde al requerimiento, pero entrega información incompleta.  Misión Ambiental S.A. E.S.P. y Aseo Ambiental S.A. E.S.P no entregan información.			
Municipio: <b>Cali (Valle del Cauca) – Comunas 10,16,17,18 y 22</b>  Solicitante: <b>Promoambiental Valle S.A. E.S.P.</b>	1	Informe y soportes del trámite para suscripción de acuerdo por voluntad de partes	Completa	Auto 002 de 2016: Se ordena inspección ocular a las empresas en controversia, para conseguir información necesaria para aplicación de la metodología.	Las empresas no se constituyeron en parte de la actuación, no enviaron la información requerida o la remitieron incompleta y fue necesario realizar inspección para conseguir la	La controversia fue resuelta por la CRA asignando kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a las empresas involucradas en la misma.  En recurso de reposición la empresa Limpieza y Servicios
		Plano o mapa de localización identificando área de prestación y área de confluencia.	Completa			
		Se requirió la entrega de esta información en AutoCAD.	Completa			
		Copia del programa de prestación	Completa	Auto 003 de 2017: Se requiere al solicitante		
		Relación número de suscriptores en área de confluencia.	Completa			

Conflicto	Solicitudes de Intervención	Requerimiento de información por parte de la CRA	Información entregada por la empresa solicitante	Solicitudes de aclaración y de información adicional hechas por la CRA	Participación de las demás empresas involucradas en el conflicto	Situación final de la controversia
Empresas en controversia: <b>Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., Aseo Ambiental S.A. E.S.P</b>		Se solicita se aclare la cantidad de suscriptores del área de confluencia.	Completa	para que ajuste la delimitación del área de confluencia delimitando:  - Áreas públicas objeto de barrido y limpieza. - Áreas objeto de acuerdos de barrido previos, suscritos en el área de confluencia.	información requerida.  Durante las inspecciones se verificó que la empresa Aseo Ambiental S.A. E.S.P se encontraba en proceso de liquidación.	Públicos S.A. E.S.P. remite un acuerdo de barrido por voluntad de las partes firmado con la empresa solicitante, lo que obliga a la CRA a revocar la primera decisión y resolver de fondo la controversia persistente con la empresa Misión Ambiental S.A. E.S.P.
		Descripción de macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en área de confluencia.				
		Se solicitó esta información en AutoCAD y Excel.				
		Se requiere información de suscriptores y rutas de barrido y limpieza a las empresas en controversia.	Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., responde al requerimiento, pero entrega información incompleta.  Misión Ambiental S.A. E.S.P. no entrega información.  Aseo Ambiental S.A. E.S.P no entrega información.			
Municipio: <b>Cali (Valle del Cauca) – Comunas 1,3,9,19 y 20</b>  Solicitante: <b>Ciudad Limpia</b>	2	Informe y soportes del trámite para suscripción de acuerdo por voluntad de las partes	Completa	Auto 002 de 2017: Se ordena inspección administrativa a las empresas en controversia, para conseguir información necesaria para aplicación de la metodología.	Las empresas no se constituyeron en parte de la actuación, no enviaron la información requerida y fue necesario realizar inspección para	La CRA resuelve no asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, ante la imposibilidad de resolver la controversia.  Lo anterior por cuanto el solicitante hizo caso
		Plano o mapa de localización identificando área de prestación y área de confluencia.	Completa			
		Copia del programa de prestación	Completa			
		Relación número de suscriptores en área de confluencia.	Completa			

Conflicto	Solicitudes de Intervención	Requerimiento de información por parte de la CRA	Información entregada por la empresa solicitante	Solicitudes de aclaración y de información adicional hechas por la CRA	Participación de las demás empresas involucradas en el conflicto	Situación final de la controversia
<b>Bogotá S.A. ESP</b>  Empresas en controversia: <b>Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P.</b>		Descripción de macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en área de confluencia.	Completa	Se requiere al solicitante aclaraciones frente a las áreas públicas objeto de barrido y limpieza y la delimitación del área de confluencia teniendo en cuenta las áreas objeto de acuerdos de barrido previos, suscritos en el área de confluencia.	conseguir la información requerida.	omiso del requerimiento de la CRA de delimitar el área de confluencia, teniendo en cuenta los acuerdos de barrido suscritos previamente en dicha área.  En recurso de reposición la solicitante allegó la delimitación del área de confluencia y la CRA resolvió la controversia asignando kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a las empresas involucradas en la actuación.
		Se requiere información de suscriptores y rutas de barrido y limpieza a las empresas en controversia.	Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., responde al requerimiento, pero entrega información incompleta.  Misión Ambiental S.A. E.S.P. no entrega información.			
Municipio: <b>Malambo, Atlántico</b>  Solicitante: <b>Interaseo S.A. ESP</b>  Empresa en controversia: <b>Aseo Una A S.A. ESP</b>	2	Informe y soportes del trámite para suscripción de acuerdo por voluntad de partes.	Completa	Auto 002 de 2017: Se ordena inspección administrativa con exhibición de documentos a las empresas en controversia, para conseguir información necesaria para aplicación de la metodología.	La empresa no se constituyó en parte de la actuación, no envió la información requerida y fue necesario realizar inspección administrativa para conseguir la información requerida.	La CRA resuelve no asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas ante la imposibilidad de resolver la controversia.  Lo anterior, por cuanto se encontraron diferencias entre la información del PGIRS y la entregada por la
		Plano o mapa de localización identificando área de prestación y área de confluencia.  La empresa no delimitó el área de confluencia. Se requirió la entrega de esta información en AutoCAD.	La solicitante expresa su imposibilidad para delimitar el área de confluencia por cuanto la empresa en controversia no entrega información.			

Conflicto	Solicitudes de Intervención	Requerimiento de información por parte de la CRA	Información entregada por la empresa solicitante	Solicitudes de aclaración y de información adicional hechas por la CRA	Participación de las demás empresas involucradas en el conflicto	Situación final de la controversia
			La CRA buscando que los procedimientos logren su finalidad y evitar decisiones inhibitorias, abrió la actuación y decreto las pruebas para identificar las áreas de confluencia.	<p>A la solicitante se le requieren aclaraciones frente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La prestación parcial de la actividad en el área de prestación atendida.</li> <li>- Longitud total de vías objeto de la actividad.</li> <li>- Identificación de las áreas públicas objeto de la actividad.</li> </ul>		solicitante. Los sectores atendidos por la solicitante en barrido y limpieza no corresponden a los establecidos en el PGIRS del municipio.
		Copia del programa de prestación	Completa			
		Relación número de suscriptores en área de confluencia.	Completa			
		<p>Descripción de macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en área de confluencia.</p> <p>Se solicitó esta información detallada a nivel de las calles y manzanas del trayecto del vehículo o cuadrilla.</p> <p>Adicionalmente se solicitó la información georeferenciada y en Excel y en AutoCAD.</p>	Completa			
		Se requiere información de suscriptores y rutas de barrido y limpieza a la empresa en controversia.	La empresa Aseo Una A S.A. E.S.P. no entregó información.			

Fuente: Análisis CRA – Información obrante en los expedientes de la actuaciones administrativas incluidas en la tabla.



Del análisis de estas actuaciones administrativas se detectaron aspectos que impactan la intervención de la CRA para resolver de fondo las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Estos aspectos son los siguientes:

### 2.2.1 Información incompleta, no aportada o incongruente

En los casos analizados se encuentran las siguientes dificultades relacionadas con la información necesaria para la aplicación de la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza:

- Los requisitos regulatorios para presentar la solicitud y para dar inicio a la actuación administrativa no presentan la suficiente especificidad, por lo que inducen a diversas interpretaciones por parte de las personas prestadoras al momento de solicitar la intervención de la CRA para resolver estas controversias.
- Las empresas solicitantes radicaron la solicitud sin incluir los soportes definidos en la Resolución CRA 709 de 2015, o con soportes que no contenían la información necesaria para que la CRA pudiera dar inicio a la actuación, lo que conlleva a realizar el requerimiento de información y la no entrega de esta puede tener como consecuencia un eventual desistimiento de la solicitud. Es así como, en algunos casos las personas prestadoras se vieron en la necesidad de radicar por segunda vez la solicitud de solución de la controversia de barrido y limpieza, ante esta entidad.
- Fue necesario solicitar aclaraciones sobre información contenida en los documentos allegados como soporte de la solicitud, por cuanto no concordaban entre sí. Esto se presenta no sólo respecto de los documentos propios de la empresa solicitante, sino que en ocasiones la documentación de la empresa no es concordante con el PGIRS del municipio o distrito atendido. En algunos casos, las empresas no presentan justificaciones frente a dichas inconsistencias o diferencias, lo cual conlleva a que el regulador solicite aclaraciones mediante autos de pruebas<sup>8</sup>, con el fin de resolver la controversia.
- En ninguna solicitud se discriminó la información correspondiente a las áreas públicas objeto de barrido, por lo que fue necesario solicitar aclaración sobre la inclusión de estas áreas en la totalización de los kilómetros de barrido y limpieza a asignar en el área de confluencia. Lo anterior, debido a que los prestadores no tienen en cuenta que la Resolución CRA 709 de 2015 remite a las definiciones de macro y microrrutas incluidas en el Decreto 1077 de 2015 y no presentan su información acorde con dichas definiciones.

### 2.2.2 Vinculación a la actuación administrativa de las empresas en conflicto

Para que la CRA intervenga en la solución de una controversia de barrido y limpieza, acorde tanto con el Decreto 1077 de 2015 como la Resolución CRA 709 de 2015, se requiere que las empresas involucradas hayan agotado la etapa de negociación directa entre las partes sin llegar a acuerdos.

<sup>8</sup> Este es el caso de la solicitud presentada por Interaseo S.A. E.S.P., en la cual no fue posible asignar los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, debido a que la información de macro y microrrutas de barrido no se ajustaba con lo definido en el PGIRS del municipio atendido.

La negociación directa es la etapa en la cual los prestadores buscan, sin intervención de la CRA, llegar a acuerdos respecto de la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en las áreas de prestación en las que se presenta confluencia.

Para iniciar una actuación administrativa, únicamente la empresa solicitante debe entregar la información necesaria para la aplicación de la metodología contenida en la Resolución CRA 709 de 2015, sin que las otras empresas involucradas se consideren obligadas a hacerse parte de la actuación y aportar la información requerida.

Esta situación ha llevado a la CRA a ordenar inspecciones administrativas con exhibición de documentos, para poder obtener la documentación e información de todas las partes involucradas en el conflicto.

### 2.2.3 Delimitación del área de confluencia

En principio se resalta que ni el Decreto 1077 de 2015 ni la Resolución CRA 709 de 2015, establecen una definición de área de confluencia, por lo que hay lugar a múltiples interpretaciones por parte de los prestadores del servicio público de aseo, generando que la información que aportan sobre la delimitación de dicha área, los suscriptores allí localizados y las macro y microrrutas de barrido y limpieza atendidas, sea insuficiente e imprecisa para que la CRA pueda resolver el conflicto.

De acuerdo con lo anterior, se ha identificado que, para la delimitación del área de confluencia, por parte de las empresas solicitantes, se presentan dificultades para obtener la información de suscriptores, frecuencias y rutas de barrido y limpieza atendidas por las demás empresas involucradas en la controversia. Dichas dificultades están asociadas a que existe reserva sobre la información comercial y técnica de las empresas, producto entre otras causas, de las características de un mercado en competencia. En este contexto, las personas prestadoras reconocen la intervención de la CRA como una herramienta para solucionar los problemas de entrega de información que afrontan, al momento de delimitar el área de confluencia.

Otra situación identificada es que, al momento de delimitar el área de confluencia, las empresas solicitantes incluyen los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas objeto de acuerdos de voluntades previos a la solicitud de intervención por parte de la CRA y suscritos con personas prestadoras que no están involucradas en la controversia, propiciando las condiciones para que se presenten nuevas controversias de barrido.

### 2.2.4 Suscripción de acuerdos de barrido por voluntad de las partes durante el desarrollo de las actuaciones administrativas particulares

Si bien la suscripción de los acuerdos de barrido y limpieza por parte de las personas prestadoras del servicio público de aseo que confluyen en un área de prestación, corresponde a una obligación impuesta por el Decreto 1077 de 2015, las personas prestadoras tienen la posibilidad de pactar los términos operativos y de remuneración para la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en el área de confluencia, siempre y cuando dichos términos se encuentren acordes con la reglamentación del servicio público de aseo.

Como se mencionó en numerales anteriores, la CRA únicamente podrá intervenir en los casos en los que exista una controversia entre las personas prestadoras al momento de determinar los términos en los que se prestará la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en un área de confluencia y si al menos una de las partes lo solicita. La intervención de la CRA tendrá como fin último dar solución al conflicto y de esta forma propender por la prestación continua e ininterrumpida de la actividad, en condiciones de calidad y eficiencia conforme a lo definido en la Ley 142 de 1994.

Sin embargo, aun cuando el Decreto 1077 de 2015 y en concordancia la Resolución CRA 709 de 2015, son explícitos en determinar que las personas prestadoras pueden solicitar la intervención de la CRA posterior a agotar la instancia de negociación directa, se identificó que algunas personas en controversia han llegado a acuerdos durante el desarrollo de la actuación administrativa que adelanta la CRA<sup>9</sup>, situación que igualmente puede presentarse una vez terminada la actuación administrativa con el acto ejecutoriado que resuelve la controversia.

En el caso de la firma de acuerdos de voluntades durante la actuación administrativa, siempre que los mismos sean puestos de presente y que no contengan una solicitud de desistimiento expreso, se pudieran generar reprocesos al interior de la Entidad debido a que la CRA deberá verificar el contenido de dichos acuerdos para establecer la identidad de las empresas en controversia, el área de confluencia y demás aspectos que originaron la solicitud; eventualmente formular requerimientos sobre esta nueva información, disponer las medidas necesarias para continuar el desarrollo de la actuación si hay lugar a ello (eso en el evento en que el acuerdo presentado no comprenda las mismas o todas las partes y áreas), a efectos de que la decisión que se adopte consulte la realidad de la situación de la prestación del servicio de aseo en el componente objeto de controversia.

En los casos en los que, a pesar de la decisión tomada por esta Comisión de Regulación, para resolver una controversia de barrido y expedida una resolución particular con la distribución y asignación de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en un área de confluencia, las personas prestadoras decidan suscribir un acuerdo de barrido se generan dificultades en la vigilancia y control de dicha actividad por cuanto no existe claridad sobre los criterios de prestación aplicables.

### 3. IDENTIFICACIÓN DE AFECTADOS ACTUALES Y POTENCIALES POR CONFLICTOS DE ACUERDOS DE BARRIDO

#### 3.1 EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN CONDICIONES DE COMPETENCIA

La Resolución CRA 709 de 2015 aplica, potencialmente, para las personas que presten la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables y que por tal razón son responsables de la prestación de barrido y limpieza de vías y áreas públicas<sup>10</sup> y que atiendan en municipios en los que dos o más empresas presten dichas actividades, generando la posibilidad de confluencia en las áreas de prestación del servicio atendidas.

Esta resolución no establece restricción alguna en relación con el tamaño del mercado atendido, por lo cual aplica tanto a las empresas con más de 5000 suscriptores (personas prestadoras incluidas en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015<sup>11</sup>), como a empresas con hasta 5000 suscriptores incluidas en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 351 de 2005<sup>12</sup>, acto administrativo que estará vigente hasta el 30 de junio de 2019, como quiera que la Resolución CRA 853 de 2018<sup>13</sup> la deroga a partir del 1° de julio de 2019.

<sup>9</sup> Actuación Administrativa solicitada por Promoambiental Valle S.A. ESP que se encontraba en controversia con las empresas Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., Aseo Ambiental S.A. E.S.P., en el municipio de Cali, Valle del Cauca.

<sup>10</sup> Artículo 2.3.2.2.2.4.51 Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Decreto 1077 de 2015.

<sup>11</sup> "ARTÍCULO 1. Ámbito de Aplicación. La presente resolución establece el régimen tarifario y la metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan municipio y/o distritos con más de 5000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana, y todas las personas prestadoras de las actividades de disposición final, transferencia y aprovechamiento que se encuentren en el área rural (...)". Resolución CRA 720 de 2015.

<sup>12</sup> "Artículo 1. Ámbito de aplicación. La presente resolución establece el régimen tarifario aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5000 suscriptores en las áreas urbanas de los distritos y/o municipios, (...)". Resolución CRA 351 de 2005 modificada por la Resolución CRA 720 de 2015.

<sup>13</sup> "Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones".

Del análisis de la información reportada al Sistema Único de Información (SUI), entre enero de 2016 y diciembre de 2017, se tiene que el servicio público de aseo es prestado por 715 empresas, de las cuales, sólo el 8,4% (60 empresas) podría entrar en controversia por confluencia en sus áreas de prestación del servicio, por cuanto atienden municipios en los cuales existe competencia en el mercado. De las 60 empresas identificadas, el 13,3% (8 empresas) atienden municipios con menos de 5.000 suscriptores y el 86,7% (52 empresas) atienden municipios con 5.000 suscriptores o más.

Como puede verse, los conflictos de barrido en áreas de confluencia no son situaciones que se presenten frecuentemente en la prestación del servicio público de aseo en el país, por cuanto la concurrencia de varios agentes en un mismo mercado tampoco es un caso generalizado. En todo caso, es importante tener en cuenta que existe libertad de competencia para la prestación del servicio público de aseo, por lo tanto, existe la posibilidad de que el número de empresas susceptibles de requerir la intervención de la CRA para la solución de controversias en acuerdos de barrido aumente progresivamente.

### 3.2 SUSCRIPTORES ATENDIDOS POR EMPRESAS EN COMPETENCIA

Otro grupo afectado son los suscriptores atendidos por personas prestadoras que se encuentran en competencia en el mercado por la prestación de la actividad, lo anterior teniendo en cuenta que el barrido y limpieza de vías y áreas públicas corresponde a una actividad que se considera de beneficio colectivo, por lo anterior, las controversias entre personas prestadoras pueden afectar la calidad del servicio a los usuarios.

Para determinar el tamaño de los grupos potencialmente afectados, se analizó la información reportada por las personas prestadoras en el SUI, respecto de los suscriptores del servicio atendidos en los diferentes municipios del país. Se evaluaron los reportes mensuales desde enero de 2016 hasta diciembre de 2018 y se encontró que el reporte con mayor número de datos corresponde a enero de 2016 con información de 649 municipios de los 1.102 del país<sup>14</sup>.

Ahora bien, del total 1.102 municipios del país, 174 corresponden a municipios con más de 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana, y los 927 municipios restantes son considerados pequeños prestadores a quienes les aplica, hasta el 1 de julio de 2019, las Resoluciones CRA 351 y CRA 352 de 2005.

Al analizar la información del reporte de suscriptores de enero de 2016, por parte de las personas prestadoras, se observa que de los 927 municipios en los que aquellas aplican la metodología tarifaria contenida en las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005, sólo 452 cuentan con reporte de información en el SUI, sobre los suscriptores del servicio atendidos, lo que es equivalente a una muestra del 48,7%.

Tomando como base esta muestra, se encuentra que el 99% de los municipios son atendidos por un único prestador (448 municipios) y, el 1% restante de la muestra es atendido por dos prestadores (4 municipios). De esta información puede inferirse que los municipios con hasta 5000 suscriptores del servicio público de aseo, en general son atendidos por un único prestador del servicio, por lo que la probabilidad de que se presente competencia con otros prestadores, y por lo tanto conflictos en la actividad de barrido y limpieza, es muy baja.

Por otro lado, frente a los 174 municipios con más de 5000 suscriptores del servicio público de aseo, se encontró que 130 municipios cuentan con información reportada al SUI, lo que representa un 74,7% de la muestra.

<sup>14</sup> Consultado en <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/>.

De dicha muestra, se encontró que el 89% (116) de los municipios son atendidos por un solo prestador; el 8% (10) por dos (2) prestadores y el 3% (4) por más de dos (2) prestadores, como se evidencia en la siguiente gráfica.

**Gráfica 1. Número de prestadores por municipio, en municipios con más de 5000 suscriptores**



Fuente: Documento de trabajo Resolución CRA 845 de 2018. Cálculos CRA con información del SUI (Ene-2016).

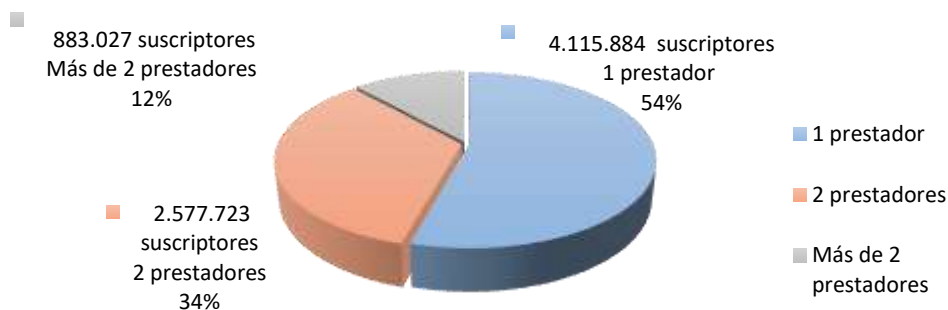
Nota: La información analizada en la gráfica corresponde a la muestra de 130 municipios con más de 5.000 suscriptores del servicio público de aseo.

De la muestra analizada se puede concluir que en el país se presenta una baja proporción de municipios en los que el servicio público de aseo es atendido por dos o más personas prestadoras y, por tanto, existen pocas posibilidades para que surjan controversias entre prestadores que confluyen en una misma APS para el servicio público de aseo.

Adicionalmente, los mercados en los que existe una mayor probabilidad de controversias entre prestadores, son aquellos en donde hay más de 5.000 suscriptores del servicio público de aseo.

Con respecto al número de suscriptores atendidos por los 130 prestadores de la muestra, se tiene que asciende a un total de 7.576.634, de los cuales: el 54%, es decir 4.115.884 se encuentran en municipios atendidos por un solo prestador del servicio público de aseo; el 34% de los suscriptores hacen parte de municipios atendidos por dos prestadores del servicio público de aseo, es decir 2.577.723 y, finalmente, el 12% de los suscriptores de esta muestra hace parte de municipios atendidos por más de dos prestadores del servicio público de aseo, este último rango equivale a 883.027 suscriptores, como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 2. Número de suscriptores por cantidad de prestadores**



Fuente: Documento de trabajo Resolución CRA 815 de 2017. Cálculos CRA con información del SUI (Ene-2016).

Nota: La información analizada en la gráfica corresponde a la muestra de 130 municipios con más de 5.000 suscriptores del servicio público de aseo.

En las tablas 2 y 3 se presenta la información de prestadores y suscriptores de los municipios en los que el servicio público de aseo es prestado por dos o más empresas.

**Tabla 2. Municipios con más de 5.000 suscriptores del servicio público de aseo donde atienden dos prestadores**

Municipio	Departamento	Número de Suscriptores
Bogotá	D.C.	1.937.863
Cúcuta	Norte de Santander	201.730
Pereira	Risaralda	154.322
Cartagena	Bolívar	126.140
Rionegro	Antioquia	41.300
Fusagasugá	Cundinamarca	38.458
Facatativá	Cundinamarca	25.850
Funza	Cundinamarca	23.413
Montelíbano	Córdoba	15.004
Sabanalarga	Atlántico	13.643
<b>Total suscriptores</b>		<b>2.577.723</b>

Fuente: Documento de trabajo Resolución CRA 845 de 2018. Cálculos CRA con información del SUI (Ene-2016)

**Tabla 3. Municipios con más de 5000 suscriptores del servicio público de aseo atendidos por más de dos prestadores**

Municipio	Departamento	Número de Suscriptores	Número de Prestadores
<b>Cali</b>	Valle del Cauca	614.258	8
<b>Bucaramanga</b>	Santander	161.748	3
<b>Floridablanca</b>	Santander	73.900	6
<b>Piedecuesta</b>	Santander	33.121	4
<b>Total</b>		<b>883.027</b>	<b>20</b>

Fuente: Documento de trabajo Resolución CRA 845 de 2018. Cálculos CRA con información del SUI (Ene-2016)

Ahora bien, en cuanto a la cantidad de suscriptores pertenecientes a mercados en los que el servicio público de aseo es atendido por dos o más empresas y que se pueden ver afectados por controversias entre las personas prestadoras, es importante tener en cuenta que dado que la información corresponde a 2016 (la más actualizada disponible en el SUI), durante dicho periodo se encontraba incluida la ciudad de Bogotá, la cual para ese entonces contaba con una esquema de libre competencia para la prestación del servicio público de aseo y por tanto era factible la configuración de controversias de barrido entre las personas prestadoras.

Sin embargo, a partir del mes de febrero del año 2018, en Bogotá empezó a prestarse el servicio de aseo<sup>15</sup> bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo - ASE, en el cual las personas prestadoras tienen en concesión una zona específica de la ciudad y por lo tanto no hay lugar al ingreso de otro prestador en dicha área, por lo que no hay lugar a la configuración de controversias relacionadas con el área de confluencia, razón por la cual fue excluida del análisis.

De esta forma, sumando la cantidad de suscriptores del servicio público de aseo que habitan en municipios en los que el servicio es prestado por 2 o más personas prestadoras, se tiene que un total de 1.522.887 suscriptores podrían verse afectados por controversias entre las

<sup>15</sup> Actividades de comercialización, recolección, transporte, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles, lavado de áreas públicas, instalación y mantenimiento de cestas.

personas prestadoras de la actividad de barrido y limpieza, lo que corresponde a un total de 5.939.259 habitantes que representa el 11.9% de la población colombiana.<sup>16</sup>

### 3.3 COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO - CRA

Entidad facultada por los numerales 73.8 y 73.9 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, para la solución de conflictos entre las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, que no le corresponda decidir a otras autoridades administrativas, designada por el Decreto 1077 de 2015 para solucionar las controversias en la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que puedan surgir entre personas prestadoras del servicio público de aseo que confluyan en una misma área de prestación del servicio, cuando no llegan a un acuerdo sobre el particular.

En este sentido, la CRA interviene únicamente por solicitud de parte, ante la existencia del conflicto, para lo cual adelanta las actuaciones administrativas durante las cuales se encarga de verificar la información y la documentación que alleguen las empresas en controversia y de aplicar la metodología para la distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza contenida en la Resolución CRA 709 de 2015, para finalmente resolver la controversia con la expedición de un acto administrativo de carácter particular para la prestación de la actividad en el área de confluencia.

### 3.4 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Entidad encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos y sancionar sus violaciones, en los términos de lo dispuesto en el artículo 79<sup>17</sup> de la Ley 142 de 1994. Dicha actividad recae tanto sobre los prestadores de servicios públicos como respecto de la actividad que realizan.

En este sentido, es objeto de vigilancia y control el cumplimiento en la prestación del servicio público de aseo, en la totalidad de los municipios, incluyendo las áreas de confluencia y no confluencia.

Su función de vigilancia se ve afectada cuando las personas prestadoras suscriben acuerdos con desconocimiento del acto administrativo de la CRA que resuelve una controversia de barrido, en razón a que se cuenta con dos instrumentos jurídicos que resuelven los mismos aspectos, lo cual dificulta el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia frente a la prestación del servicio público de aseo y asignar las responsabilidades y posibles sanciones a los responsables por la violación al régimen aplicable.

## 4. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Acorde con lo anterior, se define el problema central así:

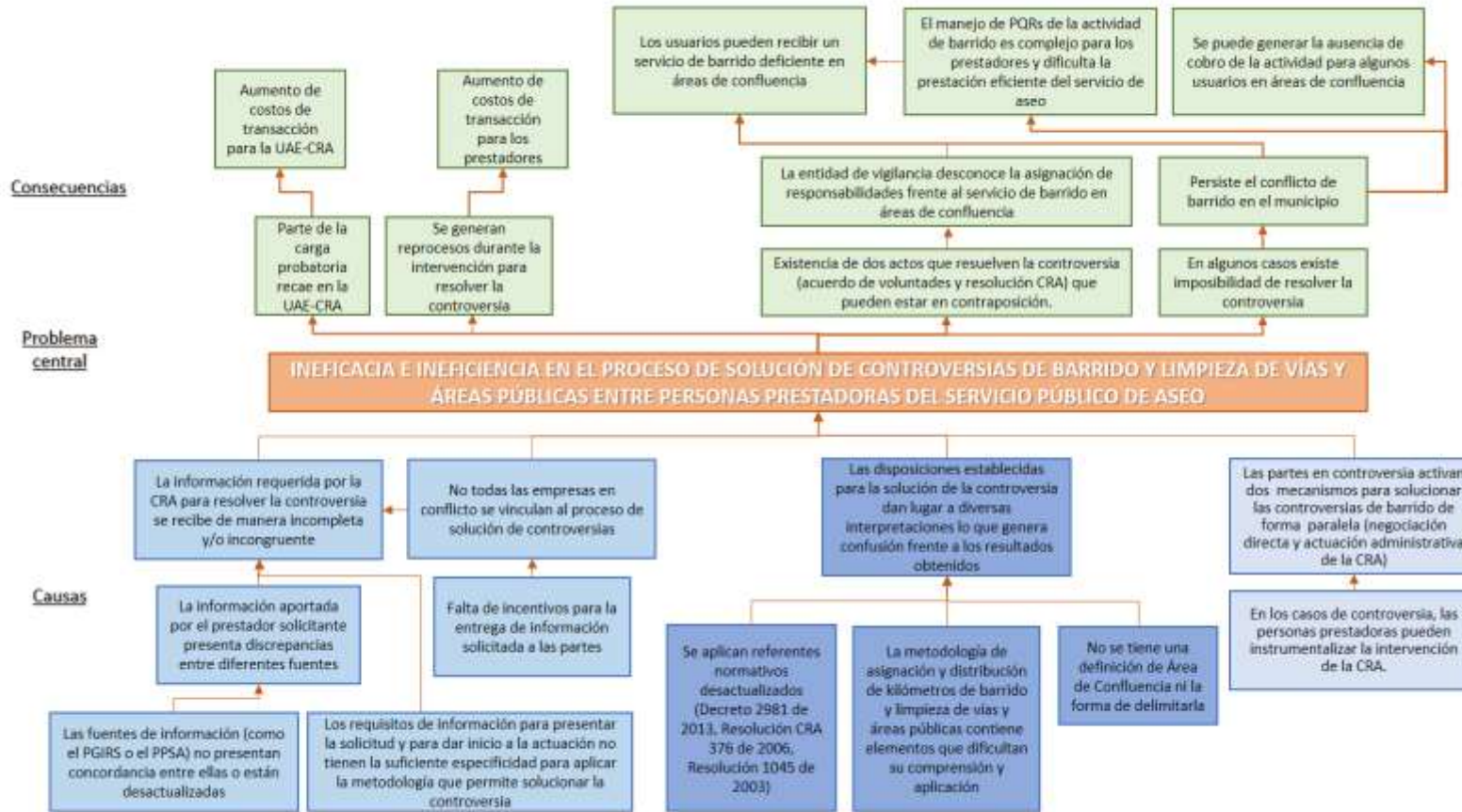
***“La ineficacia e ineficiencia en el proceso de solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo”.***

En la siguiente gráfica, se muestra el árbol construido para analizar el problema central, que inicia con las dificultades identificadas en el diagnóstico las cuales se reagruparon por afinidad de temas y se muestran en la gráfica como causas en la parte inferior de la misma. Adicionalmente, se identificaron las consecuencias que el problema central genera, las cuales se muestran en la parte superior de la gráfica.

<sup>16</sup> El cálculo de la cantidad de habitantes se realizó con el factor DANE de habitantes por hogar (3.9) y el porcentaje de la población se calculó con la población proyectada de Colombia DANE de fecha 03 de agosto de 2018.

<sup>17</sup> Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Gráfica 3. Árbol de problema



Fuente: Construcción CRA.

NOTA: Para comprender este diagrama, tenga en cuenta que la relación de causalidad entre una caja y otra está señalada por la dirección de las flechas que vinculan las diferentes cajas.



## 4.1 CAUSAS DEL PROBLEMA

Como puede verse en el árbol de problemas contenido en la Gráfica 3, elaborado con base en el diagnóstico, las causas identificadas del problema fueron agrupadas como se indica a continuación.

### 4.1.1 Información incompleta, no aportada o incongruente

Las dificultades relacionadas con la información se presentan antes y durante todas las instancias del proceso de solución de controversias de barrido. En la etapa de solicitud de intervención, las personas prestadoras no cumplen en su totalidad con los requisitos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015, ya sea porque dicha norma no explica los requisitos con la suficiente especificidad o por desatención de los mismos por parte de las empresas solicitantes, lo que genera la necesidad de realizar un requerimiento de información para completar los requisitos de la norma y de esta forma dar inicio a la actuación administrativa.

Conforme a la normatividad vigente, la información debe completarse y aportarse en el término máximo de un (1) mes, transcurrido el cual se decretará el desistimiento y el archivo del expediente cuando el peticionario no aporta la documentación o lo aportado no satisface el requerimiento de la entidad, acorde con lo dispuesto en el artículo 17 del CPACA.

En el proceso de revisión de la información aportada por el solicitante en el trámite de las actuaciones administrativas y expedido el auto de inicio, se puede evidenciar que no se cuenta con la información de las demás empresas involucradas en la controversia, las cuales, aun cuando se les comunica la existencia de la actuación para que se constituyan como partes y hagan valer sus derechos, no se vinculan al proceso ni entregan la información necesaria para el desarrollo de la actuación administrativa.

Durante la aplicación de la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, se encuentra que existe incongruencia entre la información entregada por la solicitante y la recaudada por esta Comisión de Regulación durante la actuación administrativa o, la misma, no incluye las condiciones reales de las áreas de prestación atendidas.

### 4.1.2 Disposiciones que dan lugar a diversas interpretaciones y no contienen todos los elementos necesarios para solucionar la controversia

Se presentan dificultades relacionadas con la delimitación del área de confluencia debido, entre otras razones, a que la Resolución CRA 709 de 2015 establece que la responsabilidad de la delimitación de dicha área recae exclusivamente sobre la persona solicitante, situación que entorpece o imposibilita el trámite de la actuación, por cuanto las demás empresas involucradas en la controversia no entregan la información necesaria para dicha delimitación.

Lo anterior, se constituye en un obstáculo para que la CRA pueda resolver la controversia debido a que no se cuenta con la delimitación del área de confluencia, hasta el punto que puede conducir a decidir no asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y no resolver de fondo la controversia de barrido y limpieza entre las personas prestadoras.

Por otra parte, los referentes normativos<sup>18</sup> para la estructuración de la Resolución CRA 709 de 2015 fueron objeto de compilación, modificación o derogación de manera posterior a la expedición de la resolución en estudio, lo cual puede dar lugar a diferentes interpretaciones al momento de aplicar la metodología de distribución y asignación de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

<sup>18</sup> Decreto 2981 de 2013, Resolución 1045 de 2003, Resolución CRA 376 de 2006.

Finalmente, de acuerdo con las actuaciones administrativas particulares adelantadas en aplicación de la Resolución CRA 709 de 2015 y las observaciones recibidas en la consulta a grupos de interés realizadas durante la estructuración de este documento, ciertos elementos de la metodología de asignación y distribución de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas se consideran complejos, como el cálculo del centro del polígono. Esto se constituye como un obstáculo para la aplicación y comprensión de la metodología por parte de los prestadores y puede llevar a procesos de aclaración a los prestadores dentro de las actuaciones administrativas.

#### 4.1.3 Negociación directa entre prestadores durante y después de la intervención de la CRA

Las personas prestadoras solicitan la intervención de la CRA para que la entidad adelante la actuación administrativa y profiera un acto definitivo; sin embargo, continúan negociando con los prestadores en controversia para llegar a un acuerdo, con lo cual activan de manera paralela dos mecanismos.

Al respecto, debe considerarse que la CRA tiene la facultad general para solucionar conflictos entre personas prestadoras del servicio público de aseo que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas<sup>19</sup> y, en el caso específico de los conflictos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el Decreto 1077 de 2015 y en concordancia la Resolución CRA 709 de 2015, establecen que la CRA únicamente podrá intervenir cuando las partes lo soliciten en razón a que no lograron suscribir un acuerdo para la prestación de dicha actividad en un área de confluencia, generándose de esta forma una controversia entre los prestadores.

Ante una solicitud de este tipo, la CRA destina el personal y los recursos necesarios para el análisis del caso y la aplicación de la metodología de distribución y asignación de kilómetros de barrido y limpieza establecida por la Resolución CRA 709 de 2015, con el fin de dar solución a la controversia y propender porque la prestación del servicio público de aseo y en específico de la actividad de barrido y limpieza se realicen con observancia de la normatividad vigente.

Si bien, las personas prestadoras en controversia conservan la facultad de continuar negociando para llegar a la solución de sus propias diferencias, también lo es que, al haber activado la competencia de la CRA, la entidad más allá de resolver el conflicto entre dichas empresas, ejerce una función administrativa en beneficio del interés general.

En este contexto, existe el riesgo que la intervención de la CRA en la solución de controversias se instrumentalice hacia un propósito particular y de interés subjetivo por parte de las personas prestadoras, además del desgaste que para la Administración representa este tipo de actuaciones.

Otro riesgo identificado es que una vez finalizada la actuación administrativa se cuente con dos medios diferentes de determinación de las vías y áreas públicas que deban atender las personas prestadoras en controversia, por un lado, la resolución expedida por la CRA y por el otro el acuerdo suscrito entre las partes, con lo cual se entra en conflicto sobre la primacía normativa entre estos dos instrumentos jurídicos. Aunado a lo anterior, no habría certeza sobre el acto que sirva de base para ejercer las funciones de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

## 4.2 CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA

Debido a la suscripción de acuerdos de barrido y limpieza durante el desarrollo de la actuación administrativa por las partes involucradas en la controversia, así como la

<sup>19</sup> Numeral 73.8 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

información incongruente entre diferentes fuentes y la no remisión de información de las empresas involucradas en la controversia, parte de la carga probatoria debe ser asumida por la Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en adelante “UAE-CRA”, por cuanto las partes teniendo las condiciones para aportar la información y/o documentación pertinente no lo hacen y la UAE-CRA, con las facultades normativas que ostenta, ordena y practica de oficio las pruebas que considera necesarias para resolver la controversia. Lo anterior, teniendo en cuenta que las autoridades deben propender porque los procedimientos logren su finalidad en virtud del principio de eficacia.

Así mismo, la activación paralela de la actuación administrativa y la negociación directa una vez iniciada aquella, puede provocar el surgimiento a la vida jurídica de dos actos que planteen criterios operativos diferentes para la prestación de la actividad de barrido y limpieza en el área de confluencia, generar falta de claridad en la prestación del servicio de aseo y producir dificultades en las funciones de vigilancia y control, por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Por otro lado, la asimetría de información debido a la falta de concordancia entre los documentos entregados<sup>20</sup> y a las restricciones de la Resolución CRA 709 de 2015 frente a la delimitación del área de confluencia<sup>21</sup>, pueden generar una imposibilidad de resolver la controversia.

No resolver la controversia puede afectar a los usuarios del servicio por cuanto la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas podría no prestarse con las condiciones de calidad y continuidad definidas en la normatividad vigente y adicionalmente se pueden ver afectados por problemas de doble cobro de la actividad, en los casos en los que no hay claridad sobre cual de las personas prestadoras recae la responsabilidad de realizar la actividad de barrido.

Desde el punto de vista de los prestadores, no resolver la controversia les genera problemas en cuanto a dos situaciones:

1. Dificultades en la atención a las PQRs referentes a la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en áreas de confluencia, debido a que, las personas prestadoras no tienen certeza sobre cual de ellas realiza la actividad de barrido en la zona donde se presentan las PQRs; por lo que los traslados por competencia al igual que la prestación del servicio a los usuarios se ven afectados negativamente.
2. Ausencia de cobro por la actividad o por el servicio de aseo si los suscriptores en el área de confluencia no están siendo contabilizados por ninguna de las dos empresas, lo que representa problemas de liquidación y redistribución de ingresos para las personas prestadoras.

Las circunstancias descritas, representan un desgaste para la administración y reprocesos, tanto para la UAE-CRA como para la entidad de vigilancia y control y las personas prestadoras involucradas en la controversia.

<sup>20</sup> La falta de concordancia referida en el párrafo puede darse entre la solicitud y el Programa de Prestación del Servicio, entre el Programa de Prestación del Servicio y el PGIRS, o entre el PGIRS y el Decreto 1077 de 2015.

<sup>21</sup> Las restricciones a las que hace referencia el párrafo corresponden a la obligación de delimitar el área de confluencia por parte del solicitante, quien no tiene acceso a la información de las demás personas en controversia.

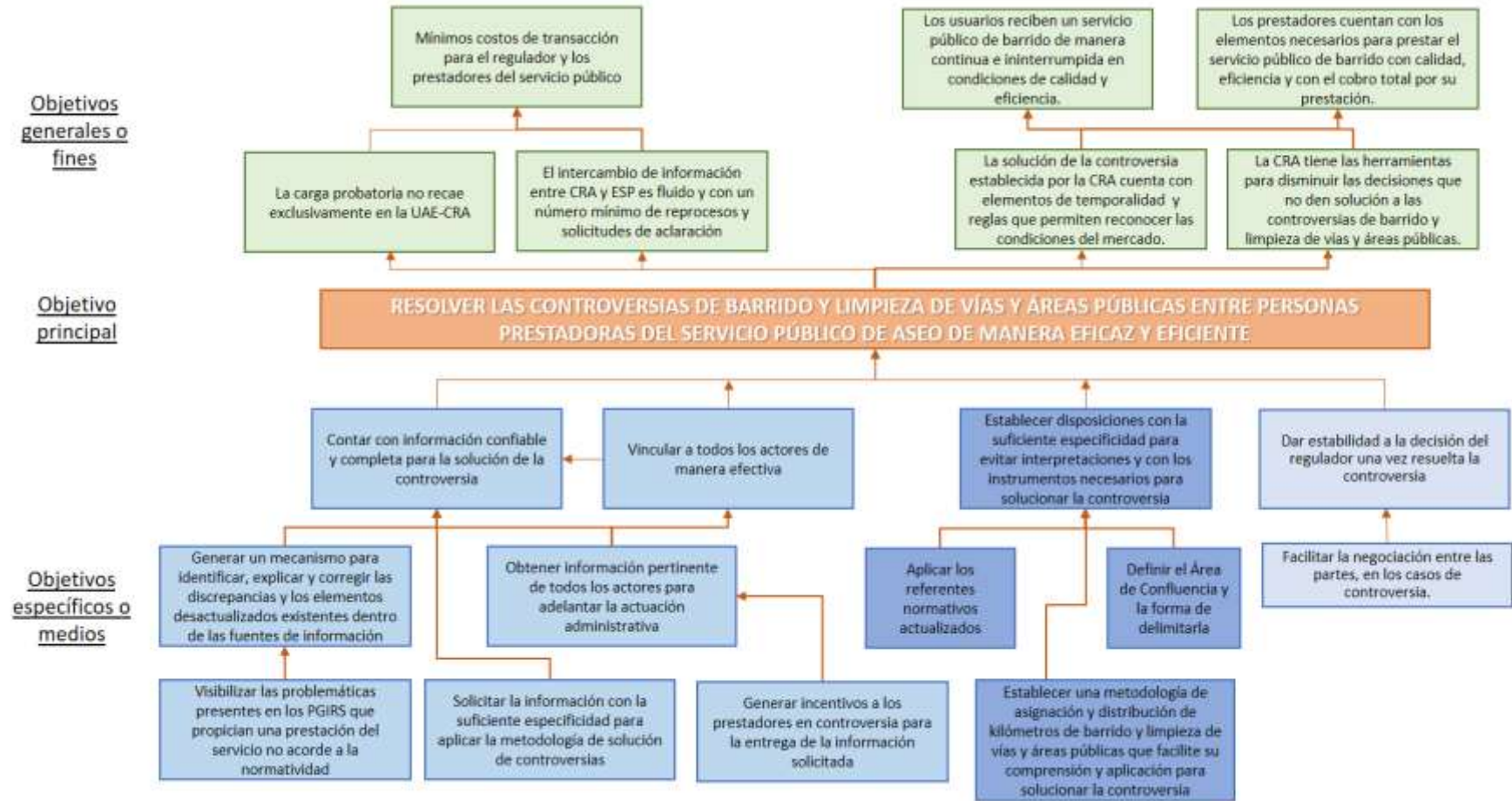
## 5. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN REGULATORIA

Para dar solución al problema central la CRA identifica el siguiente objetivo principal:

***“Resolver las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo de manera eficaz y eficiente.”***

En la siguiente gráfica se presenta el árbol de objetivos el cual consta de objetivos específicos o medios, los cuales corresponden a las diferentes acciones a ejecutar por el regulador para lograr el objetivo principal y que se evidencian en la parte inferior de la gráfica. Así mismo, se identifican los objetivos generales o fines que se pretenden obtener al desarrollar el objetivo principal y se muestran en la parte superior de la gráfica.

Gráfica 4. Árbol de objetivos



Fuente: Construcción CRA

## 5.1 OBJETIVO PRINCIPAL

El objetivo principal de la intervención es resolver las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo de manera eficaz y eficiente.

Lo anterior en pro de la oportuna prestación del servicio y por ende en beneficio del usuario del servicio público y de asegurar la adecuada limpieza de las vías y áreas públicas en un municipio.

Este objetivo es de fácil trazabilidad en cuanto a la aplicación de la intervención, considerando que implica cambios significativos en los requisitos necesarios para adelantar la actuación administrativa, por lo que sería fácilmente identificable y medible en el corto plazo.

En cuanto a las implicaciones de temporalidad, el periodo en que se espera alcanzar el objetivo principal dependerá de la alternativa que se seleccione y el tiempo que tome la implementación de la misma.

## 5.2 OBJETIVOS GENERALES O FINES

Se identificaron los siguientes:

- *La CRA tiene las herramientas para disminuir las decisiones que no den solución a las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas:* esto significa que la alternativa que se elija propenda porque se dirima de fondo la controversia de barrido y limpieza de vías y áreas públicas para las partes en conflicto.
- *La solución de la controversia establecida por la CRA cuenta con elementos de temporalidad y reglas que permiten reconocer las condiciones del mercado:* se busca que la decisión sobre la controversia cuente con criterios que permitan su cumplimiento y ajuste según las dinámicas del mercado, minimizando la necesidad de que las personas prestadoras suscriban acuerdos paralelos a la resolución, y por consiguiente, el acto administrativo sirva de manera efectiva para el ejercicio de la función de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- *La carga probatoria no recae exclusivamente en la UEA-CRA y el intercambio de información entre la CRA y las ESP es fluido y con un mínimo de reprocesos y solicitudes de aclaración:* Con este objetivo se busca que los prestadores aporten información completa y veraz para el desarrollo de la actuación y disminuir así los reprocesos y solicitudes de aclaración de información o de aporte de datos adicionales. La minimización del número de solicitudes para completar la información y de aclaraciones a la misma, corresponden a un objetivo medible durante la actuación administrativa.

## 5.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS O MEDIOS

### 5.3.1 Objetivos específicos o medios relacionados con la información

Teniendo en cuenta el diagnóstico y la problemática definida en los apartes anteriores, se puede observar que, se tienen tres problemáticas identificadas relacionadas con la información: i) la entrega de la información incompleta por parte de las empresas solicitantes, ii) la no entrega de información necesaria por parte de las empresas involucradas diferentes a la solicitante y iii) la incongruencia entre la información presentada

y las fuentes de la misma. Por lo anterior, los objetivos específicos se enfocan en estos puntos.

- *Solicitar la información con la suficiente especificidad para aplicar la metodología de solución de controversias:* este objetivo busca definir requisitos más precisos y descriptivos al momento de presentar la solicitud de intervención por parte de la CRA y durante la actuación administrativa. La verificación de este objetivo se da cuando la actuación administrativa se puede iniciar sin requerir información adicional o una vez iniciada, cuando las pruebas solicitadas están relacionadas con la actuación y no con actividades tendientes a completar los documentos que debieron ser aportados en la fase de inicio.
- *Generar un incentivo a los prestadores en controversia para la entrega de la información solicitada:* con este objetivo, se busca la vinculación efectiva de las partes en controversia, para lo cual además de la aplicación de herramientas jurídicas como las comunicaciones para que se constituyan en parte y la convocatoria a audiencias, se informará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el presunto incumplimiento del régimen de servicios públicos, por parte de las personas prestadoras que no hagan entrega de la información solicitada, para que se adelanten las investigaciones y se impongan las sanciones a las que haya lugar.
- *Visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde a la normatividad y generar un mecanismo para explicar las discrepancias y los elementos desactualizados existentes dentro de las fuentes de información:* con esto se busca solventar los problemas generados por la falta de congruencia en la información presentada, al generar un mecanismo que permita a la CRA resolver de fondo la controversia, y conjuntamente informar a la entidad territorial competente, las problemáticas encontradas en los PGIRS para que puedan ser trabajadas y resueltas.

### 5.3.2 Objetivos específicos o medios relacionados con las disposiciones regulatorias

Del análisis del diagnóstico y la problemática definida en los apartes anteriores también se identificó que algunas de las disposiciones contenidas en la Resolución CRA 709 de 2015 generan diversas interpretaciones en torno al área de confluencia y su delimitación y, adicionalmente, se han expedido normas con posterioridad a dicha resolución que deben ser consideradas al dirimir las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, por lo que se han identificado los siguientes objetivos específicos en torno a esta problemática:

- *Establecer disposiciones con la suficiente especificidad para evitar diversas interpretaciones y con los instrumentos necesarios para solucionar la controversia:* este objetivo busca que, a partir del análisis de las experiencias mencionadas, se fortalezca el trámite de la actuación y se mejore la metodología actual presente en la Resolución CRA 709 de 2015, de tal forma que sea más eficiente y eficaz para la CRA dar solución a la controversia y para las empresas prestadoras comprender la metodología y facilitar su aplicación, así mismo, que se constituya en una herramienta útil para el ejercicio de las facultades de vigilancia y control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- *Definir el Área de Confluencia y la forma de delimitarla:* se establece como objetivo definir de forma precisa las características y criterios de delimitación del área de confluencia, dotando a los prestadores de la herramienta que permita su delimitación en los casos en los que exista imposibilidad técnica por falta de información de las empresas en controversia o a la CRA para los mismos efectos.

- *Aplicar los referentes normativos actualizados:* tener en cuenta, en cualquiera de las alternativas que surjan de la aplicación del AIN, los desarrollos normativos vigentes sobre la materia.
- *Establecer una metodología de asignación y distribución de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que facilite su comprensión y aplicación para solucionar la controversia:* Se busca que, a partir de las experiencias mencionadas en el diagnóstico y la consulta a grupos de interés, se establezca una metodología que facilite su comprensión y aplicación para los prestadores, de tal forma que no se presenten recursos de reposición aclaratorios o reprocesos debido a la complejidad de la metodología de asignación y distribución de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

### 5.3.3 Objetivos específicos o medios relacionados con el alcance de la decisión de la CRA y la suscripción de acuerdos de voluntades durante o después de la intervención del regulador

Frente a la responsabilidad de las partes, se tiene que la problemática se presenta desde el inicio de la actuación, hasta incluso después de haber llegado a una solución por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, esto debido a que no se ha hecho expresa la necesidad de agotar la etapa de negociación directa entre las partes, de manera previa a la solicitud de intervención. Lo anterior, genera problemas en la etapa previa, durante y después de la intervención.

Esto nos lleva a los siguientes objetivos específicos:

- *Facilitar la negociación entre las partes, en los casos de controversia:* lo que se busca con este medio es que una vez se dé inicio a la actuación administrativa, exista un espacio de negociación directa para que las partes puedan llegar a un acuerdo o de lo contrario definir los puntos en desacuerdo, para que se pueda seguir adelante con el desarrollo de la misma.
- *Dar estabilidad a la decisión del regulador una vez resuelta la controversia:* este objetivo busca definir el alcance de la decisión, de forma expresa en la regulación y establecer parámetros para que la solución definida por la CRA no desconozca las condiciones propias del mercado.

## 6. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS

### 6.1 NO HACER NADA

Frente a la identificación de alternativas para su posterior evaluación, la metodología AIN abarca siempre una opción donde el statu quo continua, no se realiza ningún cambio ni se interviene, que debe ser analizada siempre en el proceso, por lo que esta opción es incluida dentro de las alternativas del presente documento.

Esta alternativa debe analizarse desde el punto de vista de mantener las cosas en el estado en que están. En el caso de los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el Decreto 1077 de 2015 facultó a la CRA para regular la solución de las controversias que surjan en torno a los mismos, para lo cual expidió la Resolución CRA 709 de 2015.

Dentro de esta alternativa, la Resolución CRA 709 de 2015 no sería objeto de ninguna modificación. No obstante, se aclara que existen problemáticas en su aplicación que han sido descritas en este documento.



## 6.2 AUTO-REGULACIÓN

Otra alternativa considerada por el AIN, es la auto-regulación, que consiste en el desarrollo de códigos y normas a las que se acoge voluntariamente un sector o mercado, en este caso corresponde a los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que se suscriben entre dos o más personas prestadoras en virtud de la autonomía de la voluntad.

No obstante, cuando las personas prestadoras no logran llegar a un acuerdo, deben existir reglas que permitan la solución de la controversia, para tal efecto el Decreto 1077 de 2015 dispuso que en el evento en que las personas prestadoras no logren un acuerdo, cualquiera de ellas podrá solicitar a la CRA la resolución de dicha controversia, en los términos del artículo 73, numeral 73.9, de la Ley 142 de 1994.

Igualmente, el decreto dispuso que la CRA determinará la metodología de cálculo de los kilómetros a barrer por cada prestador en función del número de usuarios que cada uno atiende cuando en un área de prestación del servicio confluya más de un prestador.

Del análisis del diagnóstico se observa que, en este caso, si bien está presente la alternativa de la auto-regulación, la norma igualmente obliga a las partes a acudir al regulador cuando no llegan a ningún acuerdo y a la CRA a regular en este sentido, por lo que es una obligación reglamentaria la expedición de un acto administrativo de carácter general para la solución de dichas controversias, razón por la cual esta alternativa no es aplicable para el caso analizado.

## 6.3 REGULATORIA

Finalmente, existe una tercera alternativa que es la regulatoria, la cual en el caso analizado corresponde a la revisión de la resolución existente para su modificación o la expedición de un nuevo instrumento regulatorio para dar solución a la problemática central analizada en este documento, la cual es viable siempre que se considere el desarrollo de los objetivos específicos o medios identificados en el árbol de objetivos.

Se concluye entonces que, este proyecto ya tiene involucrada la auto-regulación y que requiere una alternativa regulatoria que considere actividades que permitan alcanzar el objetivo principal.

A partir de lo anterior se propone evaluar las alternativas regulatorias que se describen en el siguiente cuadro como alternativa 1 y alternativa 2, que corresponden a diferentes opciones para el cumplimiento de los objetivos específicos o medios identificados en el árbol de objetivos. Dichas alternativas se presentan junto a la regulación actual denominada alternativa 0.

**Tabla 4. Descripción de alternativas: Status quo vs. Regulatorias**

Alternativa	Descripción de la alternativa
Alternativa 0.	<b>No hacer nada.</b> En esta opción se mantiene la regulación vigente contenida en la Resolución CRA 709 de 2015.
Alternativa Regular 1.	<b>Modificar la regulación vigente para incorporar modificaciones en aspectos específicos.</b> Esta alternativa contempla: <ul style="list-style-type: none"> <li>Definir el Área de Confluencia como el área de prestación del servicio atendida por el prestador solicitante. En este sentido el solicitante estaría a cargo de delimitar dicha área con base en información propia, sin tener que solicitar información adicional de las demás personas prestadoras en controversia.</li> <li>Facilitar la negociación directa entre los prestadores en controversia, a través de la convocatoria, por parte de la CRA, a una audiencia para la aclaración de los acuerdos y desacuerdos entre las partes, dando cabida a la posibilidad de suscribir un acuerdo de voluntades.</li> </ul>

Alternativa	Descripción de la alternativa
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La obligación del solicitante de entregar información congruente o actualizada conforme a la normatividad vigente (PGIRS, Programa de prestación del servicio, Decreto 1077 de 2015). En caso tal de no contar con la misma, el solicitante explicará en su solicitud las razones de la inconsistencia de la información.</li> <li>• Solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que adelante las investigaciones e imponga las sanciones a que haya lugar, por indicios de incumplimiento del Régimen de Servicios Públicos, en los casos en los que las partes en controversia no entreguen la información solicitada, y resolver las controversias con la mejor información disponible (SUI, documentación obrante en el expediente o recaudada durante la actuación administrativa).</li> <li>• Fortalecer la decisión del regulador una vez resuelta la controversia, mediante la expedición de actos administrativos en los cuales se incluyen elementos de temporalidad y criterios que permiten la aplicación de las disposiciones de acuerdo con la dinámica del mercado.</li> </ul>
<p>Alternativa Regular 2.</p>	<p><b>Modificar la regulación vigente para incorporar modificaciones en aspectos específicos.</b></p> <p>Esta alternativa contiene los mismos cinco elementos identificados en la alternativa 1, pero difiere de esta alternativa en que el área de confluencia se define como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La resultante de la superposición de macrorrutas de recolección atendidas por las empresas prestadoras en controversia. El solicitante sería el responsable de delimitar el área de confluencia y si no es posible, la CRA definiría el área utilizando los medios disponibles para realizar dicha delimitación.</li> </ul>

Fuente: Análisis CRA

Adicional a lo anterior, se precisa que las siguientes actividades deben ser parte de cualquiera de las alternativas regulatorias que se seleccione, sin que exista un orden de importancia entre ellas:

- Visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad, comunicando a los entes territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de forma paralela al desarrollo de la actuación administrativa.
- Establecer disposiciones regulatorias con la suficiente especificidad para evitar interpretaciones y con los instrumentos necesarios para solucionar la controversia, se precisa que las actividades consisten en:
  - Dar mayor especificidad a los requisitos de información necesarios para presentar la solicitud y de ser necesario a lo largo de la actuación.
  - Visibilizar en la regulación, los mecanismos previstos en el CPACA relacionados con: i) la vinculación de las personas prestadoras diferentes al solicitante y la entrega de la información necesaria para solucionar la controversia, ii) la obligatoriedad del acto administrativo que expide la CRA para resolver las controversias, iii) La vinculación de personas distintas a los prestadores en controversia en los casos de incongruencia de información.
  - Revisar y ajustar la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, de tal forma que se eviten interpretaciones y se vean reflejados los demás cambios dentro de la propuesta, así como los referentes normativos actualizados.

## 7. ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS

En el presente caso, por ser un problema sin complejidad elevada y de bajo impacto, para seleccionar la mejor alternativa, únicamente se requiere un análisis de ventajas y desventajas en el cual se analiza de manera comparativa cada una de las alternativas respecto de diferentes criterios que evidencian el cumplimiento del objetivo de “*Resolver las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo de manera eficaz y eficiente.*”

Los criterios propuestos corresponden al cumplimiento de objetivos específicos y generales de la intervención, y se listan a continuación. Se aclara que, si bien algunos de ellos son de ley, se considera importante evidenciarlos en este documento para efectos del análisis de alternativas.

1. La regulación contiene disposiciones con la suficiente especificidad y con los instrumentos necesarios para solucionar la controversia.
2. El acto administrativo que resuelve la controversia cuenta con reglas que permiten su aplicación teniendo en cuenta la dinámica del mercado.
3. La decisión de la CRA goza de presunción de legalidad y resuelve un conflicto lo cual otorga seguridad jurídica.
4. Durante la actuación, la carga probatoria recae principalmente en las personas prestadoras en controversia.
5. Durante la actuación se disminuyen los reprocesos en el acopio de información por parte de la CRA y a cargo de las personas prestadoras en controversia y de terceros.
6. Se disminuyen los casos afectados por ineficiencia e ineficacia en los cuales la CRA resuelve controversias de barrido y limpieza.
7. Se conforma el expediente de la actuación administrativa con información completa, congruente y pertinente para la resolución de la controversia.
8. Los usuarios reciben un servicio público de aseo que cumple con la normatividad que lo rige.

Las alternativas propuestas se evalúan desde la perspectiva de cada uno de los criterios y en función de la eficiencia y eficacia que aporten para lograr el cumplimiento del objetivo.

A continuación, se presenta el análisis de ventajas y desventajas de las alternativas propuestas:

### **1. *La regulación contiene disposiciones con la suficiente especificidad y con los instrumentos necesarios para solucionar la controversia:***

Al respecto de la alternativa 0 se tiene que: la falta de una definición precisa de lo que es el área de confluencia y cómo se delimita, de elementos para delimitar la etapa de negociación directa, la no visibilidad de los mecanismos para la vinculación de las partes y la falta de lineamientos para evaluar información desactualizada o incongruente, traen como consecuencia el incumplimiento de este criterio, lo que disminuye la eficiencia y eficacia de la CRA en la resolución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Para las alternativas 1 y 2 se tiene que la definición expresa en la regulación de los siguientes aspectos mejora el entendimiento de las disposiciones regulatorias por parte de las personas prestadoras, permitiendo el cumplimiento de este criterio y aumentando la eficiencia de la CRA en la solución de controversias de barrido:

- La obligatoriedad de remitir información congruente y actualizada.
- El reporte ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por la no entrega de la información por parte de todas las empresas involucradas en la controversia.
- La definición del área de confluencia y los criterios para su delimitación.

Se resalta que la CRA puede obtener mayor eficacia en la solución de las controversias con los instrumentos para la delimitación del área de confluencia contenida en la alternativa 2, por cuanto la superposición de las rutas de recolección de residuos no aprovechables permite determinar de forma específica el área de confluencia y la posibilidad de que la CRA pueda delimitar dicha área en caso que la empresa solicitante no pueda hacerlo, permite dar continuidad a la actuación y de esta forma llegar a una decisión.

**2. El acto administrativo que resuelve la controversia cuenta con reglas que permiten su aplicación teniendo en cuenta la dinámica del mercado.**

La alternativa 0 se limita a solicitar un informe que describa la etapa de la negociación directa a partir del cual no se puede asegurar que dicha etapa ha sido agotada por las empresas en controversia y por tanto, existe la posibilidad de que las partes suscriban un acuerdo de voluntades durante la actuación administrativa o una vez se cuente con la decisión de la CRA, lo cual genera reprocesos en la actuación administrativa a cargo de la CRA y por ende en la toma de la decisión.

Por lo cual, esta alternativa no propicia el cumplimiento de este objetivo lo que disminuye la eficiencia y eficacia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Ahora bien, las alternativas 1 y 2 proponen otorgar solidez y estabilidad jurídica al acto administrativo que resuelve la controversia, a partir de reglas claras para el ajuste de las disposiciones de la CRA de acuerdo a la dinámica del mercado, también se desincentiva la instrumentalización de la intervención de la CRA con propósitos particulares y subjetivos de las partes en conflicto. En adición a lo anterior, se genera mediante la audiencia al inicio de la actuación, un espacio en el cual el regulador escucha a las partes para tener claridad sobre las características de la controversia.

En adición a lo anterior, la definición del área de confluencia basada en el análisis y superposición de las macrorrutas de recolección de residuos no aprovechables, contenida en la alternativa 2, lo que permite dar solución a la controversia a partir de las condiciones reales del mercado representadas en la identificación específica de las zonas del área de prestación en donde las empresas en controversia confluyen.

De esta forma, la alternativa 2 favorece el cumplimiento de este criterio y por tanto aumenta la eficiencia y eficacia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

**3. La decisión de la CRA goza de presunción de legalidad y resuelve un conflicto lo cual otorga seguridad jurídica.**

En la alternativa 0 se encuentra que la regulación actual asigna al solicitante una responsabilidad de delimitar del área de confluencia que en ocasiones le resulta imposible cumplir. Con respecto a la entrega de información por parte de las empresas distintas a la solicitante, se realizan inspecciones administrativas para el recaudo de la información y en los casos en los que se presentan discrepancias entre las fuentes de información, únicamente se solicitan las aclaraciones pertinentes a las empresas en controversia.

Lo anterior no otorga los elementos necesarios a la decisión adoptada por la CRA, lo que conlleva a un cumplimiento parcial de este objetivo por cuanto en algunas ocasiones se llega a una decisión que termina la actuación administrativa pero que no resuelve de fondo la controversia.

En contraste, las alternativas 1 y 2 hacen expreso en la regulación que la decisión de la CRA tendrá elementos de temporalidad y criterios de actualización que permitirán

su adaptación a las condiciones del mercado, por lo tanto incentivan a las empresas a hacerse parte de la actuación administrativa y a aportar la información necesaria para resolver la controversia y de esta forma hacer valer sus derechos, y establecen un mecanismo para aclarar las faltas de congruencia o la desactualización de la información necesaria para dar solución a las controversias propiciando un desarrollo fluido de las actuaciones.

En adición a lo anterior, la definición del área de confluencia que propone la alternativa 2 incluye elementos que permiten la representatividad de todas las empresas en controversia y la posibilidad de la delimitación de dicha área por parte de la CRA permite solventar los problemas de información y continuar con la actuación administrativa. Por su parte la audiencia propuesta en esta alternativa genera un espacio equitativo y participativo para que las partes sean escuchadas y permite identificar puntualmente los aspectos que generan la controversia.

Por lo anterior, la alternativa 2 contiene los elementos que brindan mayor seguridad jurídica a la decisión del regulador, con lo cual se cumple con el criterio analizado y aumenta la eficiencia y eficacia de la CRA en la solución de controversias de barrido.

**4. Durante la actuación, la carga probatoria recae principalmente en las personas prestadoras en controversia.**

En la alternativa 0, la regulación establece responsabilidades para el solicitante quien en ocasiones enfrenta una dificultad para su cumplimiento y ello le impide materializar el principio de la carga probatoria (delimitación del área de confluencia), adicionalmente los medios utilizados para obtener la información de las empresas en controversia, diferentes a la solicitante, no representan un incentivo real por lo cual el recaudo de la información se convierte en una responsabilidad del regulador para dar solución a la controversia. En el caso de presentarse incongruencias entre los documentos aportados por las personas prestadoras, así como la desactualización de los mismos, la regulación actual establece que la carga probatoria para aclarar estas situaciones recae exclusivamente sobre los mismos prestadores. De esta forma, la alternativa 0 cumple de manera parcial con el criterio analizado.

Frente a las alternativas 1 y 2 al respecto de la entrega de la información por parte de las empresas en controversia diferentes a la solicitante, proponen la consagración en la regulación de los mecanismos previstos en la ley para que dichas empresas se constituyan en parte, procurando la entrega de información y documentación y que hagan valer sus derechos, y en caso de que no asuman la carga de la prueba, se genera un reporte ante la entidad de vigilancia y control por incumplimiento de la regulación, lo que configura un incentivo para que suministren la misma de manera oportuna. En adición a lo anterior, para evitar la existencia de incongruencias entre los documentos aportados por las personas prestadoras se busca que la regulación señale de manera expresa la obligación del solicitante de evaluar tales aspectos, previo a radicar la solicitud ante la CRA y en el evento de no poder contar con una información congruente o actualizada, ofrezca en la misma solicitud las explicaciones respectivas.

Ahora bien, en adición a lo anterior, la alternativa 1 atribuye al solicitante la obligación de la delimitación del área de confluencia a partir de la información propia de su actividad, lo cual garantiza que en todos los casos pueda cumplir con el principio de la carga probatoria.

De esta forma la alternativa que permite el total cumplimiento del criterio analizado y por tanto aumenta la eficiencia y eficacia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, es la 1.

**5. Durante la actuación se disminuyen los reprocesos en el acopio de información por parte de la CRA y a cargo de las personas prestadoras en controversia y de terceros.**

En la alternativa 0 se evidencia que la falta de una definición del área de confluencia y de criterios específicos para su delimitación generaban un aumento del número de comunicaciones con la solicitante, para obtener la información necesaria para el trámite de la actuación y en los casos en que se presentan acuerdos entre las partes, suscritos después de expedido el acto, conlleva a un conflicto entre los actos que determinan las vías y áreas públicas asignadas por la activación paralela de ambos mecanismos. En cuanto a la información incongruente o desactualizada se tiene que en la regulación actual se solventa a través de una solicitud de aclaraciones, la cual implica también reproceso.

Por otra parte, las alternativas 1 y 2 proponen que la regulación establezca la obligación de entrega de información congruente y actualizada desde la solicitud de solución de controversia de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, con lo cual se minimizan reprocesos por solicitud de aclaraciones en la información entregada. Adicionalmente, a través de la audiencia con las partes, se genera un espacio propicio para la aclaración de las dudas al respecto de la controversia lo que minimiza los procesos de intercambio de información entre el regulador y las empresas involucradas, y abre la posibilidad de ponerle fin a la controversia en caso tal que los prestadores involucrados lleguen a un acuerdo de voluntades en dicho espacio.

Ahora bien, la alternativa 1 asigna la responsabilidad de la delimitación del área de confluencia al solicitante, con base únicamente en la información de su área de prestación de servicio, o que disminuye los procesos para la consecución de la información de las demás empresas involucradas en la controversia.

De esta forma, se tiene que la alternativa 1 permite el cumplimiento del criterio analizado y por tanto aumenta la eficiencia y eficacia de la CRA en la solución de controversias de barrido.

#### **6. Se disminuyen los casos afectados por ineficiencia e ineficacia en los cuales la CRA resuelve controversias de barrido y limpieza.**

En la alternativa 0, se presentan diversas problemáticas que llevan a la CRA a no poder dar solución a las controversias; la primera de ellas corresponde a la delimitación del área de confluencia y la manera de delimitarla, debido a que esta responsabilidad recae sobre la solicitante, como se mencionó anteriormente, en ocasiones enfrenta imposibilidad de cumplirla, y la regulación actual no incluye previsiones para que en estos casos la CRA delimite dicha área, creando una imposibilidad para asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Igualmente, se presentan problemas en la entrega de la información por parte de los prestadores en controversia diferentes al solicitante, al igual que se presentan discrepancias entre las fuentes de información que llevan a decisiones de no asignar kilómetros a ninguna de las partes.

En las alternativas 1 y 2, se busca contribuir frente a este criterio con la inclusión de los incentivos de entrega de información, la generación de un mecanismo que identifique, explique y corrija las discrepancias y elementos desactualizados dentro de las fuentes de información y teniendo claridad en la regulación, de la existencia de imposibilidades dentro de las facultades de la CRA para resolver controversias cuando se presenten inconsistencias entre el PGIRS y las condiciones generales de prestación de la actividad.

Sin embargo, la alternativa 2 habilita a la CRA para delimitar el área de confluencia en caso tal que la solicitante no pueda cumplir dicha responsabilidad, y establece que la entidad, utilizando todos los medios disponibles, solventará la imposibilidad de la definición del área de confluencia por parte del prestador solicitante.

Es así como la alternativa 2 permite el cumplimiento del criterio evaluado y aumenta la eficacia y eficiencia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

**7. Se conforma el expediente de la actuación administrativa con información completa, congruente y pertinente para la resolución de la controversia.**

El estado actual de la regulación, correspondiente a la alternativa 0, conlleva a tener un proceso ineficiente a lo largo de la actuación administrativa debido a que, de acuerdo a lo observado en el diagnóstico, las disposiciones regulatorias actuales carecen de la especificidad suficiente, lo que puede llevar a la entrega de información incompleta, con falta de congruencia entre documentos o desactualizada, por parte del solicitante. Por otro lado, se tiene que las personas prestadoras diferentes al solicitante, no allegan información a pesar de las solicitudes que realiza el regulador, quien se ve en la obligación de recaudarla en la práctica de pruebas. De esta forma, la alternativa 0 no propicia el cumplimiento del criterio evaluado.

Ahora bien, las alternativas 1 y 2, especifican los requisitos de información, generan incentivos de entrega de información y mecanismos para corregir discrepancias debidas a la desactualización de fuentes, y a través de la audiencia con las partes se propicia el recaudo de información desde el inicio de la actuación administrativa.

De esta forma las alternativas 1 y 2 permiten el cumplimiento del criterio evaluado y aumentan la eficacia y eficiencia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

**8. Los usuarios reciben un servicio público de aseo que cumple con la normatividad que lo rige.**

Para la Alternativa 0, se tienen diversos riesgos que podrían implicar una disminución en la calidad del servicio público de barrido que se presta a los suscriptores del servicio en las áreas de confluencia. Como ya ha sido expresado en este documento, esta situación acarrea limitaciones para las actividades de vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por cuanto se genera falta de claridad frente a las condiciones de prestación de la actividad.

Es así como se evidencia que la alternativa 0 no propicia el cumplimiento del criterio evaluado.

Ahora bien, como ya se mencionó en análisis previos, las alternativas 1 y 2 incluyen la previsión de informar a la entidad de vigilancia y control sobre las posibles faltas al Régimen de Servicios Públicos por parte de las personas prestadoras involucradas en la controversia, cuando no alleguen la información necesaria para la actuación administrativa, y solicitar que adelante las investigaciones a que haya lugar. Adicionalmente, las alternativas proponen señalar expresamente en la regulación que la información debe ser congruente, estar actualizada conforme a la normatividad vigente y visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde a la normatividad ante los municipios y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De esta forma, tanto la alternativa 1 como la alternativa 2 permiten el cumplimiento del criterio evaluado y aumentan la eficacia y eficiencia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

De acuerdo con el análisis expuesto, las alternativas regulatorias propuestas (Alternativa 1 y 2) propician el cumplimiento de los diferentes criterios evaluados, en contraste con la regulación actual que representa un cumplimiento parcial o el no cumplimiento de dichos criterios.

Según lo anterior, se tiene que de los ocho criterios analizados, en cinco se identificó a la alternativa 2 como la que propicia el logro del objetivo principal propuesto, por cuanto genera eficiencia y eficacia de la CRA en la solución de controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. En los criterios relacionados con la carga probatoria y los reprocesos dentro de la actuación, se identificó a la alternativa 1 como la que genera mayor eficiencia y eficacia en la gestión del regulador para la solución de dichos conflictos y en el criterio de conformación del expediente de la actuación administrativa con información completa, congruente y pertinente se concluyó que tanto la alternativa 1 como la 2 permite el cumplimiento de dicho objetivo.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que tanto la alternativa 1 como la 2 implican la expedición de una nueva regulación, y por tanto los mismos costos de implementación para la CRA, la alternativa recomendada es la 2.

## 8. CONSULTA A GRUPOS DE INTERÉS

La consulta realizada tuvo como objetivo interactuar con diferentes grupos de interés para conocer su opinión sobre la problemática tratada en este documento; de esta forma, comprender mejor la problemática bajo estudio y con base en este entendimiento alcanzar decisiones más robustas y legítimas para mejorar la calidad de la intervención regulatoria de esta Comisión.

### 8.1 CARACTERIZACIÓN DE LA CONSULTA

La consulta se realizó en dos modalidades, en las cuales se solicitó a los agentes participantes que realizaran los comentarios y/o propuestas que consideraran pertinentes al Documento AIN adelantado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA; las dos modalidades correspondieron a las siguientes:

- A. *Consulta en página Web:* Esta consulta consistió en publicar en la página web de la entidad el documento AIN hasta el numeral de análisis y selección de alternativas, junto a una “CONSULTA A INTERESADOS” donde se desarrollaron ocho preguntas indicativas para conocer y evaluar la opinión de los grupos de interés sobre los diferentes elementos planteados en el documento, desde el diagnóstico hasta la selección de la alternativa regulatoria. Dicho documento de consulta estuvo publicado en la página web del 16 de octubre al 2 de noviembre de 2018 y se recibieron 3 comunicaciones de personas prestadoras del servicio público de aseo con comentarios y propuestas.
- B. *Consulta Presencial:* Esta se realizó el día 25 de octubre de 2018 en las instalaciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y fueron invitadas 48 empresas y la Cámara de Aseo de ANDESCO. Al igual que en la consulta en página web, fue compartido con los invitados el documento de consulta realizado con el contenido mencionado anteriormente.

Las 48 empresas invitadas corresponden a las empresas que prestan el servicio público de aseo en mercados donde se configura competencia en el mercado y por tanto son susceptibles de confluir con otro prestador en la misma área de prestación del servicio. La información de dichas empresas corresponde a la información de afectados actuales y potenciales por conflictos de acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas identificados en el diagnóstico del presente documento de acuerdo con la información reportada en el Sistema Único de Información - SUI.

La consulta fue desarrollada con una metodología de sesión de trabajo, donde se realizó una presentación explicativa de cada punto del Documento AIN y se permitía una sesión de comentarios y propuestas a los asistentes. Se contó con la



participación de 15 representantes de empresas de servicios públicos de aseo y de la Cámara de Aseo de ANDESCO; debe aclararse que no todos los participantes realizaron comentarios o propuestas frente al proyecto.

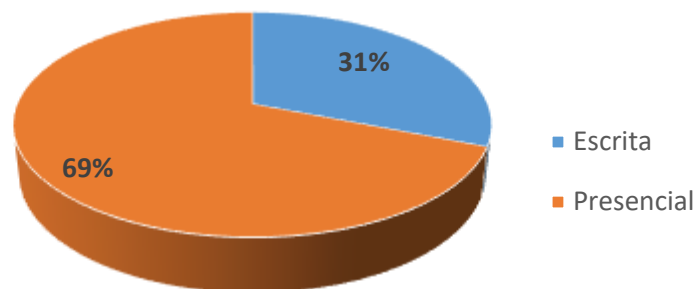
Finalmente, fueron recibidos 129 comentarios y propuestas dentro del proceso de consulta a grupos de interés.

## 8.2 CLASIFICACIÓN DE LOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS RECIBIDOS

Los 129 comentarios y propuestas recibidos se clasificaron de la siguiente forma:

- *Modalidad de consulta:* de los 129 comentarios y propuestas se recibieron 89 presenciales y 40 escritas.

**Gráfica 5. Clasificación por modalidad de consulta**

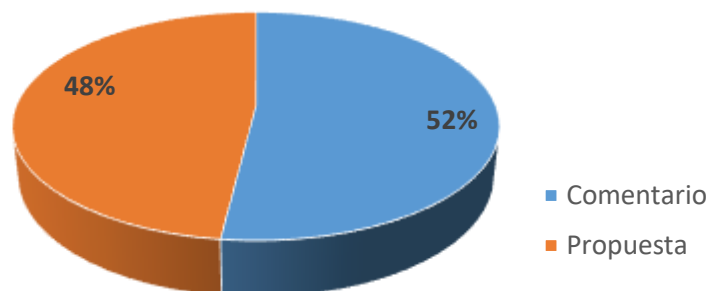


Fuente: CRA.

Más de dos terceras partes de los aportes recibidos se dieron en la consulta presencial; sin embargo, cabe anotar que el 31% de los aportes escritos corresponden únicamente a 3 empresas prestadoras.

- *Tipo de remitente:* Los 129 comentarios y propuestas recibidos corresponden únicamente a personas prestadoras.
- *Tipo de consulta:* de los 129 comentarios y propuestas se recibieron 67 comentarios y 62 propuestas.

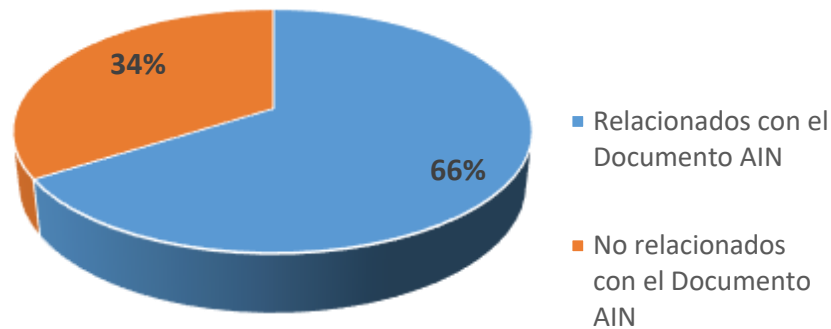
**Gráfica 6. Clasificación por tipo de consulta**



Fuente: CRA.

Ahora bien, no todos los comentarios y propuestas recibidos están relacionados con el tema del Documento AIN. En total, de los 129 comentarios y propuestas, 85 se relacionan con este documento, los 44 restantes están fuera del alcance del mismo. Se presenta una gráfica porcentual a continuación:

**Gráfica 7. Relación con el Documento AIN de los comentarios y propuestas recibidos**



Fuente: CRA.

De los comentarios y propuestas recibidos se tiene que la tercera parte no están relacionados con el alcance del Documento AIN.

Los 85 aportes relacionados con el Documento AIN implican diferentes acciones dentro del análisis adelantado por esta Comisión. Dichas acciones se resumen en las siguientes:

- *Incluir:* corresponde a aquellos comentarios y/o propuestas que implican un ajuste al Documento AIN.
- *Incluido:* corresponde a los comentarios y/o propuestas que están de acuerdo con los resultados obtenidos en el Documento AIN y se encuentran incluidos en el mismo, por tanto, únicamente precisan de ampliación y/o puntualización en el numeral actual de consulta a grupos de interés.
- *No incluir:* este corresponde a los comentarios y/o propuestas que, aunque están directamente relacionadas con la temática y propuestas del Documento AIN, no pueden ser tenidas en consideración dentro del documento porque están fuera de las facultades de esta Comisión o no son disposiciones aplicables por diferentes razones, las cuales se exponen en la sección de análisis y respuestas del numeral actual del Documento AIN.

Frente a estas acciones, los comentarios y propuestas se clasifican de la siguiente manera:

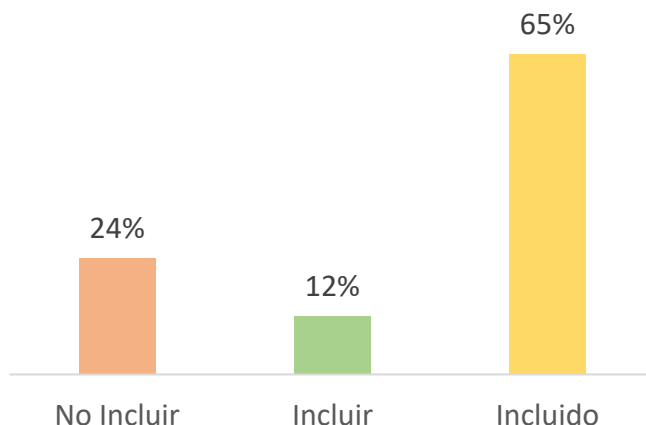
**Tabla 5. Cantidad de aportes por acción a tomar**

Tipo de acción	Cantidad de aportes
Incluir	10
No incluir	20
Incluido	55

Fuente: CRA.

Lo que porcentualmente se ve de la siguiente manera:

**Gráfica 8. Porcentaje de aportes por acción a tomar**



Fuente: CRA.

A partir de esta clasificación, se puede observar que el 65% de los comentarios y propuestas relacionados con el Documento AIN están de acuerdo con el mismo o ya estaban incluidos. Igualmente, el 24% de estos, no están dentro de las competencias de la Comisión o no son aplicables.

Ahora bien, realizando una clasificación con base en los componentes del AIN y teniendo en cuenta las acciones a adelantar, se tiene el siguiente resultado:

**Tabla 6. Clasificación frente a componentes del AIN y acciones a tomar**

Componentes del AIN	Incluir	Incluido	No incluir
Diagnóstico y Problema Central	10	11	3
Objetivos		10	
Alternativas y Análisis de alternativas		34	17

Fuente: CRA.

De la tabla anterior se puede apreciar que:

- De la consulta a grupos de interés se logra profundizar el diagnóstico y el problema central, siendo el único componente donde se identifican elementos a incluir.
- Todos los comentarios y propuestas recibidos frente a los objetivos están de acuerdo con los mismos o ya estaban planteados en el documento AIN y precisan de ampliación y/o especificidad dentro del análisis.
- Las alternativas y el análisis de alternativas corresponden al componente más comentado y sobre el cual se requiere brindar una mayor profundidad en el presente numeral. Igualmente, corresponden al componente donde se realizan más comentarios y propuestas que no son aplicables al proyecto actual.

Finalmente, frente a los comentarios no relacionados con el alcance del documento AIN, se realiza una clasificación por temas en la siguiente tabla:

**Tabla 7. Clasificación de aportes no relacionados con el alcance del Documento AIN**

Tema	Cantidad de aportes
Competencia en la prestación del servicio público de aseo	20
Regulación conflictos de actividades colectivas (CLUS)	9
Resolución CRA 720 de 2015	8
Responsabilidades del garante del servicio público de aseo	4
Reglamentación del servicio público de aseo	3
<b>Total</b>	<b>44</b>

Fuente: CRA.

## 9. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO

### 9.1 IMPLEMENTACIÓN

La alternativa seleccionada como más efectiva para alcanzar el objetivo de resolver las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo de manera eficaz y eficiente corresponde a la Alternativa 2, que consiste en la revisión del contenido de la Resolución CRA 709 de 2015 para su ajuste y posterior expedición de un nuevo instrumento regulatorio que la derogue. Dicha revisión debe centrarse en los siguientes aspectos:

- Definición del área de confluencia y los criterios para su delimitación basados en la superposición de las macrorrutas de recolección de residuos no aprovechables, atendidas por las empresas prestadoras involucradas en la controversia.
- Incorporación de disposiciones regulatorias con la suficiente especificidad para evitar interpretaciones en los siguientes aspectos:
  - Requisitos de información a las personas prestadoras para iniciar las actuaciones administrativas.
  - Mecanismos del CPACA aplicables para la vinculación de las personas prestadoras diferentes al solicitante, consulta a entidades para aclarar incongruencias de información, obligatoriedad de los actos administrativos expedidos por esta Comisión.
  - Metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.
- Implementación de la audiencia con las empresas involucradas en la controversia como instancia para la facilitación de la negociación directa de las personas prestadoras y la aclaración de las características de la controversia.
- Obligatoriedad de entrega de información, sobre la prestación de la actividad de barrido y limpieza, congruente y actualizada con la normatividad vigente (PGIRS, Programa de prestación del servicio, Decreto 1077 de 2015).
- Establecimiento de incentivos para la entrega de información, por parte de las personas prestadoras involucradas en las controversias de barrido y limpieza, basados en el reporte ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de los casos en los que por no entrega de información, se identifiquen indicios de incumplimiento del Régimen de Servicios Públicos.
- Inclusión, en los actos administrativos que resuelvan las controversias de barrido y limpieza, de elementos de temporalidad y criterios para la actualización de las disposiciones regulatorias de acuerdo con las condiciones cambiantes del mercado.
- Visibilización ante los entes territoriales y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad.

Al correlacionar los diferentes aspectos de la alternativa seleccionada con las disposiciones regulatorias contenidas en la Resolución CRA 709 de 2015 se tiene que el nuevo instrumento regulatorio que expida esta Comisión de Regulación debe contener como mínimo las siguientes puntos, sin perjuicio de la identificación de elementos adicionales producto del proceso de expedición de la norma al interior de la entidad:

**Tabla 8. Implementación alternativa seleccionada**

CONTENIDO RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015	ASPECTOS DE REVISION
<p>Condiciones generales para los acuerdos de barrido y limpieza</p>	<p>Como parte de la revisión, se advierte la necesidad de establecer la facultad de esta Comisión de Regulación para definir las condiciones de los acuerdos de barrido y limpieza, si se tiene en cuenta, que corresponden a aspectos propios de la voluntad de las partes toda vez que esto sucede previamente a activar la competencia de la CRA para dirimir la controversia.</p> <p>En el caso de encontrar que esta Comisión de Regulación tiene atribuciones en este sentido, dentro de las condiciones generales de los acuerdos deben contemplarse los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La obligación y/o la facultad de las personas prestadoras de acoger la metodología diseñada por la CRA para el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza, así como la metodología para la asignación geográfica de kilómetros a cada prestador.</li> <li>• Criterios sobre el tipo de información a entregar por parte de las personas prestadoras.</li> <li>• Elementos de temporalidad y criterios para la actualización de los acuerdos teniendo en cuenta las condiciones cambiantes del mercado.</li> </ul> <p>En todo caso, en la resolución que se expida deberá incluir:</p> <p><i>Definición del área de confluencia y los criterios para su delimitación basados en la superposición de las macrorrutas de recolección de residuos no aprovechables, atendidas por las empresas prestadoras involucradas en la controversia.</i> La inclusión de una definición precisa de área de confluencia y unos criterios precisos para su delimitación, facilita la aplicación de las metodologías de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza en casos de confluencia, ya sea para la suscripción de acuerdos de voluntades entre las personas prestadoras o para la solución de controversias de barrido y limpieza por parte de esta Comisión de Regulación, caso en el cual es necesario aclarar que si para el solicitante de la intervención, no es posible realizar dicha delimitación, la CRA podrá realizarla.</p> <p>La delimitación del área de confluencia requerirá la entrega por parte de las personas prestadoras de la información de macrorrutas de recolección de residuos no aprovechables.</p>

<b>CONTENIDO RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015</b>	<b>ASPECTOS DE REVISION</b>
<p>Metodología para resolver controversias en el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza que le corresponde a cada prestador</p>	<p>En cuanto a esta metodología, el aspecto de revisión corresponde al establecimiento de disposiciones regulatorias con la suficiente especificidad para evitar interpretaciones.</p> <p>En este sentido, es importante iniciar especificando que la metodología de cálculo es aplicable para todos las personas prestadoras que confluyan en un área de prestación, exista o no una controversia en la prestación de la actividad de barrido y limpieza. Por lo anterior dicha metodología debe poder ser aplicable tanto por las personas prestadoras que se encuentren en proceso de suscripción de acuerdos de barrido y limpieza, por voluntad de las partes, como por esta Comisión de Regulación durante una actuación administrativa para resolver controversias de barrido.</p> <p>En segundo lugar se requiere dar mayor claridad en cuanto a la información del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) del municipio atendido, que debe ser tomada en cuenta para la determinación de la longitud total de vías y áreas públicas a barrer, conforme con las disposiciones de la normatividad vigente sobre la actualización de los PGIRS<sup>22</sup>.</p> <p>Adicionalmente, se debe evaluar la necesidad de modificar la fórmula de cálculo de la longitud de vías para dar mayor claridad al respecto de la necesidad de incorporar kilómetros resultantes de la atención de las áreas públicas objeto de barrido y limpieza en el área de confluencia y de excluir los kilómetros que sean objeto de acuerdos de voluntades previos y vigentes al momento de la actuación administrativa.</p>
<p>Metodología para la asignación geográfica de los kilómetros de barrido y limpieza que le corresponden a cada prestador</p>	<p>Al igual que en el aspecto anterior, la revisión de esta metodología está basada en mejorar la especificidad de la misma, para evitar diferentes interpretaciones, por tanto se requiere detallar los criterios para la delimitación del polígono del área de confluencia y el cálculo del centroide.</p> <p>Para mejorar la comprensión de los pasos para la asignación geográfica se propone evaluar la pertinencia de cada uno de los pasos incluidos en la metodología existente e incluir una explicación de los mismos.</p>
<p>Solicitud para resolver la controversia y condiciones generales para establecer los kilómetros a barrer por cada prestador y verificación de dichas condiciones de desacuerdo.</p>	<p>Al respecto de estos dos apartes de la Resolución CRA 709 de 2015 se encuentra necesario, por simplicidad, que sus contenidos sean asociados, se presenten de forma unificada dentro de la resolución y hagan referencia específica a dos elementos: i) los requisitos de información para solicitar la intervención de esta Comisión de Regulación para resolver la controversia, en caso que no se logre la suscripción de un acuerdo</p>

<sup>22</sup> Resolución 754 de 2014. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CONTENIDO RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015	ASPECTOS DE REVISION
	<p>de barrido y limpieza por voluntad de las partes, y ii) el desarrollo de las actuaciones administrativas para resolver controversias de barrido y limpieza.</p> <p>Los aspectos de revisión a tener en cuenta para los requisitos de información corresponden a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Dar mayor especificidad a los requisitos de información necesarios para presentar la solicitud, por ejemplo:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aclarar los tipos de archivos para la presentación de cada uno de los requisitos solicitados.</li> <li>• Definir las características de los planos requeridos: escala, sistema de georreferenciación, delimitación de áreas públicas, y acuerdos de barrido y limpieza vigentes al momento de intervención de la CRA.</li> <li>• Especificar los criterios para la entrega de información de suscriptores, macrorutas de recolección de residuos no aprovechables y macrorutas de barrido.</li> <li>• Presentar el cálculo de la longitud total de kilómetros objeto de barrido y limpieza, de conformidad con las disposiciones de la metodología que establezca la resolución.</li> <li>• Solicitar como documentos soporte de la solicitud: el PGIRS vigente del municipio y el programa de prestación del servicio actualizado.</li> </ul> </li> <li>2. <i>Definir de manera expresa en la resolución la obligatoriedad de entregar información sobre la prestación de la actividad de barrido y limpieza que sea congruente y actualizada con respecto a la normatividad vigente (PGIRS, Programa de prestación del servicio).</i> En este aspecto se requiere incluir disposiciones que permitan al solicitante de la intervención de la CRA, presentar aclaraciones en los casos en los que existan incongruencias entre los documentos soporte de la solicitud, las cuales podrán ser objeto de verificación por parte del Regulador con la entidad territorial competente. Así mismo, es necesario que la resolución que se expida aclare al solicitante que las incongruencias entre el PGIRS y el Decreto 1077 de 2015 se consideran como una limitante para la intervención de la CRA en la solución de la controversia de barrido y limpieza.</li> <li>3. <i>Visibilización ante los entes territoriales y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad.</i> En los casos en los que se evidencien problemas de congruencia entre el PGIRS del municipio en donde se presenta la controversia y el Decreto 1077 de 2015 o la Resolución 754 de 2014,</li> </ol>

CONTENIDO RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015	ASPECTOS DE REVISION
	<p>esta Comisión solicitará al Ente Territorial las aclaraciones a las que haya lugar y dará parte al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.</p> <p>Los aspectos de revisión a tener en cuenta en el desarrollo de las actuaciones administrativas para resolver controversias de barrido y limpieza corresponden a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Implementación de la audiencia con las empresas involucradas en la controversia como instancia para la facilitación de la negociación directa de las personas prestadoras y la aclaración de las características de la controversia.</i> Al respecto, es importante aclarar que la CRA citará a todas las partes involucradas en la controversia a una audiencia en los términos del CPACA, con la finalidad que cada una de las personas prestadoras presente la información necesaria para evaluar la confluencia en el área de prestación atendida, las cantidades de suscriptores y demás información necesaria para conocer las características de la controversia y los puntos de acuerdo y desacuerdo. Así mismo, esta instancia puede ser el escenario en que las partes resuelvan su conflicto y suscriban un acuerdo de barrido y limpieza por voluntad de las partes.</li> <li>2. <i>Establecimiento de un incentivo para la entrega de información, por parte de las personas prestadoras involucradas en las controversias de barrido y limpieza, basados en el reporte ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de los casos en los que por no entrega de información, se identifiquen indicios de incumplimiento del Régimen de Servicios Públicos.</i> Las disposiciones regulatorias deberán identificar las instancias de solicitud de la información sobre la prestación de las actividades de recolección y transporte de residuos no aprovechables y de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a todas las personas prestadoras involucradas en la controversia y solicitará, de forma paralela al desarrollo de la actuación administrativa, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el inicio de las investigaciones de aquellas personas prestadoras que no cumplan con dichos requerimientos.</li> <li>3. <i>Inclusión, en los actos administrativos que resuelvan las controversias de barrido y limpieza, de elementos de temporalidad y criterios para la actualización de las disposiciones regulatorias de acuerdo con las condiciones cambiantes del mercado.</i> Se requiere incluir disposiciones que permitan cierta flexibilidad de las disposiciones que el regulador establezca para distribuir y asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras, para resolver las controversias de barrido entre ellas. Para ello se propone que se determinen criterios de actualización de dichas disposiciones que permitan su ajuste a las condiciones cambiantes de un mercado en competencia.</li> </ol>



CONTENIDO RESOLUCIÓN CRA 709 DE 2015	ASPECTOS DE REVISION
	<i>Incorporación de disposiciones regulatorias con la suficiente especificidad sobre los mecanismos del CPACA aplicables para la vinculación de las personas prestadoras diferentes al solicitante, consulta a entidades para aclarar incongruencias de información, obligatoriedad de los actos administrativos expedidos por esta Comisión. Presentar de manera expresa en la resolución los mecanismos.</i>

## 9.2 MONITOREO

Para evaluar el desempeño de las medidas regulatorias que se expidan para resolver las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo, se plantea el siguientes indicador que permitirá medir los aumentos en la eficiencia y la eficacia de las medidas regulatorias que se expidan, es decir que las actuaciones administrativas para resolver controversias de barrido, se desarrollen con el mínimo uso posible de los recursos de la entidad, optimizando los tiempos requeridos para la distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza entre las partes involucradas y dando soluciones de fondo a los conflictos.

Teniendo en cuenta lo anterior se propone el siguiente indicador de resultados:

$$\frac{\text{No. de resoluciones expedidas que resuelven de fondo una controversia de barrido}}{\text{No. de solicitudes de solución de controversias de barrido}} * 100$$

Con respecto al control de la aplicación de las disposiciones regulatorias, si bien es una actividad que corresponde a las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se tiene que la resolución que expida la CRA para resolver las controversias de barrido y limpieza, deberá dar claridad a las personas prestadoras y al ente de vigilancia y control, que la decisión que tome el regulador respecto a la distribución y asignación geográfica que realice entre las partes, hace las veces del acuerdo de barrido y limpieza, y por tanto las disposiciones contenidas en las resoluciones que resuelven las controversias de barrido y limpieza corresponden al instrumento sobre el cual se debe ejercer la vigilancia y control de la actividad en el área de prestación en donde apliquen.

Adicionalmente, las resoluciones particulares que expida el Regulador solucionando alguna controversia de barrido y limpieza, contarán con disposiciones que permitirán a las personas prestadoras para quienes aplique, la actualización de los kilómetros asignados de acuerdo con la dinámica del mercado atendido y una temporalidad clara. Estos criterios disminuyen la probabilidad de configuración de nuevas controversias cuando las condiciones de mercado cambien y por tanto propiciarán una prestación de la actividad de barrido y limpieza que cumpla con los criterios de calidad y eficiencia del régimen de prestación del servicio y por tanto permite suponer que facilitará las actividades de vigilancia y control a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

# ANEXOS

**ANEXO 1**  
**DESARROLLO DE LA ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA**  
**CRA DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES DE LA RESOLUCIÓN CRA 709**  
**DE 2015.**

**1. BUCARAMANGA, SANTANDER**

<b>Solicitud</b>	Mediante radicado CRA 2015-321-007110-2 del 21 de diciembre de 2015, la Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P., solicita la intervención de esta entidad, con la finalidad de resolver la controversia suscitada entre las personas prestadoras del servicio público de aseo en la ciudad de Bucaramanga, para realizar la actividad de barrido y limpieza.	
<b>Empresas en controversia</b>	Limpieza Urbana S.A. E.S.P., REDIBA S.A. E.S.P. y Empresa de Aseo de Bucaramanga S.A. E.S.P.	
<b>Información allegada como soporte de la solicitud</b>	La solicitante acompañó su solicitud únicamente con el informe y soportes del trámite para la suscripción del acuerdo por voluntad de las partes, en el cual se presentan tanto los acuerdos como los desacuerdos.	
<b>Requerimiento de Información</b>	Teniendo en cuenta que la información allegada como soporte de la solicitud no cumplió con los requisitos establecidos en la Resolución CRA 709 de 2015, se realizó un requerimiento de información en el cual se solicitaron los soportes faltantes, haciendo una explicación más profunda de las características de cada documento para facilitar la comprensión del solicitante, dando un plazo razonable para la entrega de la documentación con la información requerida. La empresa solicitó un plazo adicional para cumplir con el pleno del requerimiento y finalmente después de concluido el plazo adicional otorgado, la empresa no remitió la información solicitada.	
<b>Entrega de información y cumplimiento de requisitos para dar inicio a la actuación</b>	Informe y los soportes del trámite para la suscripción del acuerdo por voluntad de las partes.	La empresa remitió la documentación completa según lo solicitado por la resolución.
	Plano o mapa de localización en el que se localice el área de prestación y se delimite el área de confluencia.	En los planos entregados por la empresa se describen la macrorrutas de recolección atendidas en el área de prestación, pero no allega la delimitación del área en la que confluye con las demás personas prestadoras incluidas en la actuación.
	Copia del programa de prestación.	No allega este requisito.

	d) Relación del número total de suscriptores atendidos en el área de confluencia.	La persona prestadora allega el catastro de usuarios que atiende en la totalidad del área de prestación de servicios, pero no identifica aquellos suscriptores que se encuentran localizados en el área de confluencia.
	e) Descripción de las macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en el área de confluencia.	La empresa allega los planos que describen el recorrido de la totalidad de microrrutas atendidas en el área de prestación del servicio, sin identificar cuáles son las que corresponden únicamente al área en la que confluye con los demás prestadores.
<b>Resolución para solucionar la controversia</b>	Resolución UAE CRA 218 de 2016. Se decretó desistimiento y archivo de la solicitud por que la solicitante no satisfizo el requerimiento de información.	

## 2. CALI, VALLE DEL CAUCA (COMUNAS 2, 4, 5, 6, 7 Y 8)

<b>Solicitud</b>	La empresa Promoambiental Cali S.A. E.S.P. solicitó mediante radicado CRA 2016-321-001909-2 de 15 de marzo de 2016, la intervención de la CRA con la finalidad de resolver la controversia suscitada entre las empresas prestadoras del servicio público de aseo que atienden las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Municipio de Cali, Valle del Cauca, para realizar la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.
<b>Empresas en controversia</b>	Promoambiental Cali S.A. E.S.P., Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., Aseo Ambiental S.A. E.S.P. Durante el desarrollo de la actuación se verificó que la empresa Aseo Ambiental S.A. E.S.P. se encontraba en liquidación.  Se debe resaltar que, aunque la solicitud de Promoambiental Cali S.A. E.S.P. fue trasladada a las demás empresas involucradas en la controversia, ninguna se pronunció sobre la misma, ni se constituyeron en parte.
<b>Información allegada como soporte de la solicitud</b>	La solicitante acompañó su solicitud con la totalidad de los documentos solicitados en la Resolución CRA 709 de 2015: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El informe y soportes del trámite para la suscripción del acuerdo por voluntad de las partes, en el cual se presentan tanto los acuerdos como los desacuerdos.</li> <li>• Plano en el que se delimitan las zonas geográficas en donde se presta el servicio, demarcando las zonas de confluencia. Información entregada en formato físico, con una serie de puntos señalados en el área delimitada que representan los suscriptores atendidos por las empresas Misión Ambiental S.A. E.S.P. y Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P.</li> <li>• Copia del Programa de Prestación del Servicio de Promoambiental Cali S.A. E.S.P.</li> <li>• Catastro de usuarios de Promoambiental Cali S.A. E.S.P. en las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Municipio de Cali.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción en hoja de cálculo de las macro y microrrutas de barrido atendidas por Promoambiental Cali S.A. E.S.P. en las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Municipio de Cali.</li> </ul>	
<b>Requerimiento de Información</b>	<p>La documentación allegada con la solicitud fue presentada en formatos que no permitían el análisis de la información que contenía, por lo que se requirió a la empresa solicitante la presentación de la información de delimitación del área de confluencia y de descripción de macro y microrrutas en formato AutoCAD, para poder analizar la información geográfica con mayor precisión.</p> <p>Adicionalmente se solicitó claridad sobre la cantidad de suscriptores atendidos por la solicitante, por cuanto en los diferentes documentos allegados con la solicitud presentaban cifras diferentes. La empresa solicitó un plazo adicional para la entrega de la información requerida.</p> <p>Se realizó requerimiento de información a las otras empresas involucradas en la controversia y únicamente se obtuvo información por parte de la empresa Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P.</p>	
<b>Cumplimiento de requisitos para dar inicio a la actuación</b>	Informe y los soportes del trámite para la suscripción del acuerdo por voluntad de las partes.	La solicitante entregó la información completa y en los términos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015.
<b>Cumplimiento de requisitos para dar inicio a la actuación</b>	Plano o mapa de localización en el que se localice el área de prestación y se delimite el área de confluencia.	En respuesta al requerimiento la solicitante entregó el plano de delimitación del área de confluencia en formato AutoCad, en dicho plano se muestra que el área de confluencia corresponde a la totalidad de área de prestación del servicio atendida por Promoambiental Cali S.A. E.S.P. que corresponde a las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Municipio de Cali.
	Copia del programa de prestación.	La solicitante entregó la información completa y en los términos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015.
	Relación del número total de suscriptores atendidos en el área de confluencia.	En respuesta al requerimiento la solicitante entregó la información de suscriptores ajustada, haciendo la claridad que las diferencias de información de suscriptores corresponden a la dinámica de vinculación y desvinculación que se presenta en un mercado en libre competencia.
	Descripción de las macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido	En respuesta al requerimiento la solicitante entregó la información de descripción de las macro y microrrutas tanto en EXCEL como en formato AutoCad.

	en el área de confluencia.	
<b>Periodo Probatorio</b>	<p>En la actuación se expedieron 2 autos de pruebas así:</p> <p><i>Auto 002 de 2016:</i> Debido a que las empresas en controversia Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. y Aseo Ambiental S.A. E.S.P., no entregaron la información solicitada por la CRA, se ordenó una inspección ocular a las mismas, con entrega de información correspondiente a la delimitación del área de prestación atendida por cada una, en la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables y el catastro de suscriptores atendidos en dicha área.</p> <p>Con la información recaudada en las inspecciones oculares se logró determinar que todas las empresas visitadas atienden suscriptores en las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Municipio de Cali y que dichos suscriptores se encuentran disgregados en todas las comunas por lo que se verifica la afirmación de la solicitante al respecto que la confluencia con dichas empresas se presenta en toda el área de prestación del servicio atendida por Promoambiental Cali.</p> <p><i>Auto 003 de 2017:</i> Se pide a la solicitante aclarar y localizar en el plano que delimita el área de confluencia la totalidad de las áreas públicas objeto de barrido y limpieza. Adicionalmente incluir de forma discriminada la descripción de dichas áreas en el archivo de Excel que describe las macro y microrrutas atendidas en las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del Municipio de Cali.</p> <p>Adicionalmente, se solicita la localización en el plano que delimita el área de confluencia de las áreas que fueron objeto de acuerdo de barrido previo a la solicitud con otras empresas no involucradas en la actuación administrativa, por cuanto dicha información no fue aclarada en la documentación que soporta la solicitud.</p>	
<b>Resolución para solucionar la controversia</b>	<p>Resolución CRA 794 de 9 de mayo de 2017. Se resuelve la controversia existente entre la empresa Promoambiental Cali S.A. E.S.P. con las empresas Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. y Aseo Ambiental S.A. E.S.P., mediante la asignación de los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que corresponden a cada prestador en el área de confluencia compuesta por las comunas 2, 4, 5, 6, 7 y 8 del municipio de Cali, Valle del Cauca y de la zona geográfica dentro del área de confluencia que deberá atender cada una de dichas empresas.</p>	
<b>Recursos de reposición</b>	<p>La empresa Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. solicita se conceda tanto a ella como a la empresa Misión Ambiental S.A. E.S.P. un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la ejecutoria de la Resolución CRA 794 de 2017, para dar inicio a las actividades de barrido y limpieza en las zonas asignadas.</p>	
<b>Resolución para resolver</b>	<p>La solicitud no fue aceptada por la CRA, por tanto mediante Resolución CRA 802 de 2017 se ratificó la decisión tomada en la Resolución CRA 794 de 2017.</p>	

el recurso de reposición.	
---------------------------	--

### 3. Cali, Valle del Cauca (Comunas 10, 16, 17, 18 y 22)

<b>Solicitud</b>	<p>La empresa Promoambiental Valle S.A. E.S.P. solicitó mediante radicado CRA 2016-321-001874-2 de 14 de marzo de 2016, la intervención de la CRA con la finalidad de resolver la controversia suscitada entre las empresas prestadoras del servicio público de aseo que atienden las comunas 10, 16, 17, 18, y 22 del Municipio de Cali, Valle del Cauca, para realizar la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.</p>
<b>Empresas en controversia</b>	<p>Promoambiental Valle S.A. E.S.P., Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., Aseo Ambiental S.A. E.S.P. Durante el desarrollo de la actuación se verificó que la empresa Aseo Ambiental S.A. E.S.P. se encontraba en liquidación.</p> <p>Se debe resaltar que, aunque la solicitud de Promoambiental Valle S.A. E.S.P. fue trasladada a las demás empresas involucradas en la controversia, ninguna se pronunció sobre la misma, ni se constituyeron en parte.</p>
<b>Desarrollo de la actuación</b>	<p>Al respecto se informa que esta actuación administrativa se adelantó de forma paralela a la solicitud presentada por Promoambiental Cali S.A. E.S.P. Se resalta que ambas empresas atienden dos zonas del municipio de Cali, que se encuentran en controversia con las mismas empresas. Las solicitudes presentadas tienen la misma estructura, en consecuencia, los requerimientos de información y los autos de pruebas en ambas actuaciones administrativas solicitan los mismos elementos aclaratorios y documentales.</p>
<b>Resolución para solucionar la controversia</b>	<p>Resolución CRA 795 de 9 de mayo de 2017. Se resuelve la controversia existente entre la empresa Promoambiental Valle S.A. E.S.P. con las empresas Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. y Aseo Ambiental S.A. E.S.P., mediante la asignación de los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que corresponden a cada prestador en el área de confluencia compuesta por las comunas 10, 16, 17, 18, y 22 del municipio de Cali, Valle del Cauca y de la zona geográfica dentro del área de confluencia que deberá atender cada una de dichas empresas.</p>
<b>Recursos de reposición</b>	<p>Se recibieron dos recursos de reposición:</p> <p><i>Promoambiental Valle S.A. E.S.P.:</i> Presenta una delimitación del polígono del área de confluencia diferente a la definida por la CRA para la asignación geográfica de los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a cada una de las empresas en controversia y solicita se recalcule el centro de dicho polígono teniendo en cuenta los puntos extremos atendidos por la empresa indicada en el área de confluencia.</p> <p><i>Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P.:</i> Se solicita revocar la decisión administrativa contenida en la Resolución CRA 795 de 2017, por cuanto</p>



	<p>durante el proceso de la actuación administrativa firmó un acuerdo de barrido y limpieza con la empresa Promoambiental Valle S.A. E.S.P., en el cual se manifiesta la voluntad de las partes.</p>
<b>Periodo Probatorio</b>	<p>Se expidió un auto de pruebas en el que se solicitó información a las dos empresas recurrentes así:</p> <p><i>Auto 004 de 2017:</i> Se solicita a Promoambiental Valle S.A. E.S.P. remitir un nuevo plano en el cual se delimitara el área de confluencia remanente con la empresa Misión Ambiental S.A. E.S.P., y el área objeto de acuerdo de voluntades con Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P.</p> <p>A Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. se solicitó entregar todos los anexos del acuerdo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas suscrito con Promoambiental Valle S.A. E.S.P., para conocer la distribución de las vías y áreas públicas a atender por cada prestador.</p>
<b>Resolución para resolver el recurso de reposición.</b>	<p>La CRA no accedió a la solicitud de Promoambiental Valle S.A. E.S.P. en lo referente al cálculo del centro del polígono del área de confluencia, por cuanto la solicitante proponía un polígono diferente al que había entregado con la solicitud.</p> <p>En relación con revocar la decisión administrativa por la firma de un acuerdo de barrido entre las partes durante el proceso de la actuación administrativa, la CRA accede por cuanto prima la voluntad de las partes y procede a resolver la controversia que se mantiene entre Promoambiental Valle S.A. E.S.P. y la empresa Misión Ambiental S.A. E.S.P., por lo tanto, expide la Resolución CRA 808 de 2017.</p>

#### 4. Cali, Valle del Cauca (Comunas 1, 3, 9, 19 y 20)

<b>Solicitud</b>	<p>La empresa Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. solicitó mediante radicado CRA 2016-321-010171-2 de 29 de diciembre de 2016, la intervención de la CRA con la finalidad de resolver la controversia suscitada entre las empresas prestadoras del servicio público de aseo que atienden las comunas 1, 3, 9, 19 y 20 del Municipio de Cali, Valle del Cauca, para realizar la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.</p>
<b>Empresas en controversia</b>	<p>Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., Misión Ambiental S.A. E.S.P., Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P.</p> <p>Se debe resaltar que la solicitud de Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., fue trasladada a las empresas involucradas en la controversia, y se solicitó información necesaria para el trámite de la actuación.</p>
<b>Información allegada como soporte de la solicitud</b>	<p>Se precisa que Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. había radicado ante la CRA la solicitud para resolver la controversia en el mes de abril de 2016, sin allegar los soportes que establece la Resolución CRA 709 de 2015, por lo que se realizó el requerimiento de información y la solicitante no allegó la información solicitada en el plazo previsto por la ley, razón por la cual se decretó el desistimiento por parte de la CRA.</p>

	<p>Teniendo como precedente el requerimiento de información que la CRA había realizado en el marco de la primera solicitud desistida, la solicitante vuelve a radicar la petición en el mes de diciembre de 2016; en este caso cumpliendo el pleno de los requisitos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015, por lo que la CRA inicia la actuación administrativa, sin que fuera necesario realizar un requerimiento de información.</p>
<p><b>Periodo Probatorio</b></p>	<p>En la actuación se expidió un auto de pruebas así:</p> <p><i>Auto 002 de 2017:</i> Se solicitó a Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. aclaraciones con respecto a la cantidad de kilómetros a barrer, para lo cual se solicitó un documento explicativo en el que se definiera la longitud de cada una de las macro y microrrutas de barrido atendidas en el área de confluencia, expresadas en kilómetros al mes, de conformidad con lo definido en la Resolución CRA 709 de 2015.</p> <p>También se solicitó la delimitación en los planos entregados, de las áreas públicas objeto de barrido y limpieza localizadas en el área de confluencia y su descripción en el documento explicativo mencionado en el párrafo anterior y la actualización de la información de usuarios atendidos.</p> <p>Adicionalmente se pidió información sobre el acuerdo de barrido suscrito con otras empresas prestadoras del servicio público de aseo, que también atienden en las comunas 1, 3, 9, 19 y 20 del Municipio de Cali, pero que no hacen parte de la actuación administrativa. Se solicitó la cantidad de kilómetros asignados a dichas empresas en el marco del acuerdo de voluntades y la localización de dichos kilómetros en el área de confluencia.</p> <p>Finalmente, se decretó la práctica de una inspección administrativa con entrega de documentos para recolectar la información de suscriptores atendidos por las empresas Misión Ambiental S.A. E.S.P. y Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. en las comunas 1, 3, 9, 19 y 20 del Municipio de Cali, por cuanto las mismas no hicieron entrega de la información solicitada.</p> <p>La CRA recaudó la información de las empresas Misión Ambiental S.A. E.S.P. y Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P., con la cual se corroboró la afirmación de la solicitante respecto que el área de confluencia corresponde a la totalidad de su área de prestación de servicio (comunas 1, 3, 9, 19 y 20 del Municipio de Cali).</p> <p>Por su parte, la empresa Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. hizo entrega de la información solicitada, pero no realizó el ejercicio de delimitación del área de confluencia excluyendo de la misma aquellas zonas que fueron objeto del acuerdo de barrido suscrito previo a la presentación de la solicitud de solución de controversia presentada ante la CRA, por tanto, y teniendo en cuenta que la carga de la prueba recae sobre el solicitante, se concluye que Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. no cumplió con dicho requisito de la Resolución CRA 709 de 2015.</p>
<p><b>Resolución para solucionar la controversia</b></p>	<p>Resolución CRA 804 de 25 de agosto de 2017. En este acto administrativo se resuelve no asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en la controversia presentada entre la empresa Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. y las empresas Misión Ambiental S.A.</p>

	E.S.P. y Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. en las comunas 1, 3, 9, 19 y 20 del Municipio de Cali.
<b>Recursos de reposición</b>	<p>La empresa Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. presentó recurso de reposición mediante el cual solicita que se revoque la decisión establecida en la Resolución CRA 804 de 2017 y que se asignen kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a las empresas en controversia y allega la localización de los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, objeto del acuerdo de voluntades previo a la solicitud de solución del conflicto a la CRA, en el área de confluencia, información con la que se cumple el pleno de los requisitos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015.</p> <p>Teniendo la totalidad de la información exigida por la regulación, la CRA procede a realizar la asignación geográfica de los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en el área de confluencia, a cada una de las empresas que se encuentran en controversia.</p>
<b>Resolución para resolver el recurso de reposición.</b>	Resolución CRA 818 de 2017. Mediante la cual se resuelve el recurso de reposición presentado por Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. asignando los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas a las empresas Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., Misión Ambiental S.A. E.S.P. y Limpieza y Servicios Públicos S.A. E.S.P. en las comunas 1, 3, 9, 19 y 20 del Municipio de Cali.

#### 5. Malambo, Atlántico

<b>Solicitud</b>	La empresa Interaseo S.A. E.S.P. solicitó mediante radicado CRA 2016-321-008349-2 de 2 de noviembre de 2016, la intervención de la CRA con la finalidad de resolver la controversia suscitada con la empresa prestadora del servicio público de aseo que atienden en el Municipio de Malambo, Atlántico, para realizar la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.
<b>Empresas en controversia</b>	<p>Interaseo S.A. E.S.P. y Aseo Una A S.A. E.SP.</p> <p>Se debe resaltar que la solicitud de Interaseo S.A. E.S.P. fue trasladada a la empresa Aseo Una A S.A. E.S.P., y se solicitó información necesaria para el trámite de la actuación.</p>
<b>Información allegada como soporte de la solicitud</b>	<p>Se precisa que Interaseo S.A. E.S.P. había radicado ante la CRA la solicitud para resolver la controversia en el mes de febrero de 2016, sin allegar los soportes que establece la Resolución CRA 709 de 2015, por lo que se realizó el requerimiento de información y la solicitante allegó documentación a la CRA, pero la información allí contenida no satisfizo el requerimiento realizado, por lo cual se decretó el desistimiento de la solicitud mediante la Resolución CRA 882 de 2016.</p> <p>La solicitante acompañó la petición presentada en noviembre de 2016 con los siguientes documentos:</p>

	<p>El informe y soportes del trámite para la suscripción del acuerdo por voluntad de las partes en el cual se presentan tanto los acuerdos como los desacuerdos.</p> <p>Plano en el que se delimitan las zonas geográficas en donde presta el servicio Interaseo S.A. E.S.P. en el Municipio de Malambo. <u>En dicho plano no se delimitó el área de confluencia con la empresa Aseo Una A S.A. E.S.P.</u></p> <p>Copia del Programa de Prestación del Servicio de Interaseo S.A. E.S.P. Catastro de usuarios atendido por Interaseo S.A. E.S.P. en el municipio de Malambo a corte de septiembre de 2016.</p> <p>Descripción en archivo AutoCad de las macro y microrrutas de barrido atendidas por Interaseo S.A. E.S.P. en el municipio de Malambo a corte de septiembre de 2016.</p>	
<p><b>Requerimiento de Información</b></p>	<p>Se solicita a Interaseo S.A. E.S.P. que allegue la delimitación del área en la que confluyen los prestadores involucrados en la actuación, una descripción de las macro y microrrutas más precisa, detallada a nivel de las calles y las manzanas del trayecto del vehículo o cuadrilla de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, su localización y georreferenciación en planos de AutoCad.</p> <p>La empresa solicitante hizo entrega de la información pedida, mientras que la empresa Aseo Una A S.A. E.S.P. no remitió la información requerida.</p>	
<p><b>Cumplimiento de requisitos para dar inicio a la actuación</b></p>	<p>Informe y los soportes del trámite para la suscripción del acuerdo por voluntad de las partes.</p>	<p>La solicitante entregó la información completa y en los términos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015.</p>
<p><b>Cumplimiento de requisitos para dar inicio a la actuación</b></p>	<p>Plano o mapa de localización en el que se localice el área de prestación y se delimite el área de confluencia.</p>	<p>En respuesta al requerimiento la solicitante entregó el plano de delimitación del área de prestación del servicio atendida por Interaseo S.A. E.S.P. en formato AutoCad.</p> <p>Adicionalmente, expresa su imposibilidad para determinar las zonas del área de prestación en las que se presenta confluencia con la empresa Aseo Una A S.A. E.S.P., explicando que dicha empresa no suministra información alguna sobre la prestación del servicio público que realiza en el municipio de Malambo, y solicita la intervención de la CRA para realizar dicha delimitación.</p> <p>Al respecto, la CRA dando aplicación a los principios de eficacia y celeridad, según los cuales, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y que las autoridades impulsarán los procedimientos para evitar decisiones inhibitorias, consideró abrir la actuación administrativa y decretar las pruebas necesarias que permitieran la identificación de las zonas del municipio de Malambo en donde</p>

		ambas empresas atienden suscriptores en la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, con respecto a la información que le era exigible a INTERASEO S.A. E.S.P.
	Copia del programa de prestación.	La solicitante entregó la información completa y en los términos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015.
	Relación del número total de suscriptores atendidos en el área de confluencia.	La solicitante entregó la información completa y en los términos definidos en la Resolución CRA 709 de 2015.
	Descripción de las macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido en el área de confluencia.	En respuesta al requerimiento, la solicitante entregó la información de descripción de las macro y microrrutas tanto en EXCEL como en formato AutoCad, de conformidad a lo solicitado por la CRA.
<b>Periodo Probatorio</b>	<p>En la actuación se expidió un auto de pruebas así:</p> <p><i>Auto 002 de 2017:</i> Debido a que la empresa Aseo Una A S.A. E.S.P., no entregó la información solicitada por la CRA, se ordenó una inspección administrativa con exhibición de documentos.</p> <p>Con la información recaudada en la inspección se corroboró que dicha empresa atiende suscriptores localizados en diferentes zonas del municipio y que la controversia con la empresa INTERASEO S.A. E.S.P., se reduce únicamente a tres zonas del municipio de Malambo, en las que su operación de recolección y transporte se realiza precisamente por las mismas vías atendidas por la empresa INTERASEO S.A. E.S.P., pero en diferentes frecuencias y horarios.</p> <p>En adición a lo anterior, durante la Inspección Administrativa se recaudó la información sobre los suscriptores que atiende Aseo Una A S.A. E.S.P., la delimitación de las rutas de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables atendidas por dicha empresa y el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS actualizado del Municipio de Malambo.</p> <p>Al revisar el PGIRS de Malambo se encontró que dicho instrumento no sólo define las frecuencias y horarios en los que se debe realizar la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, de conformidad con las disposiciones de la Resolución 754 de 2013<sup>23</sup>, sino que además se describen los sectores de barrido en los cuales se prestará dicha actividad, para lo cual, se presenta un listado de vías en las cuales se debe prestar la actividad sin que se haga alusión a la totalidad del área de prestación de las personas prestadoras.</p>	

<sup>23</sup> Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

	<p>Por su parte, a la empresa Interaseo S.A. E.S.P. se le solicitó aclaración frente a la prestación parcial de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en el área urbana del municipio de Malambo, si el Programa de Prestación del Servicio especifica que dicha actividad se presta en todo el municipio.</p> <p>Adicionalmente se solicitó a Interaseo S.A. E.S.P. aclarar cuál es la longitud total de vías objeto de barrido y limpieza expresada en kilómetros al mes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución CRA 709 de 2015 e identificar las áreas públicas objeto de barrido y limpieza localizadas en el área de prestación del servicio con la respectiva medición de los kilómetros de barrido.</p> <p>En respuesta al Auto 002 de 2017, Interaseo S.A. E.S.P. no realizó aclaración alguna respecto de la atención parcial del área urbana del municipio de Malambo en la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. La empresa remitió el cálculo de los kilómetros de barrido según lo solicitado, pero no realizó la discriminación de las áreas públicas objeto de la actividad, ni presentó el cálculo de los kilómetros de barrido y limpieza a atender en dichas áreas.</p> <p>A partir del análisis de la información existente en el expediente de la actuación, la CRA encontró divergencia entre el PGIRS vigente en el municipio de Malambo y la información entregada por INTERASEO S.A. E.S.P., por cuanto la información del primero (PGIRS), en lugar de establecer frecuencias y horarios de barrido y limpieza para cada uno de los barrios del municipio, definió once sectores de barrido y especificó las vías en las cuales se debe prestar la actividad, mientras que la información aportada por el solicitante y la recaudada por la CRA determina vías de barrido diferentes a las establecidas en el PGIRS, en dos situaciones: i) Las macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido, abarcan sectores que no son tenidos en cuenta dentro del PGIRS, y ii) las macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido, omiten sectores que son tenidos en cuenta dentro del PGIRS.</p> <p>Según lo anterior y teniendo en cuenta que para que la CRA pueda dar aplicación a la metodología contenida en la Resolución CRA 709 de 2015, para la asignación geográfica de los kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, que le correspondan a cada una de las personas prestadoras en controversia, es necesario que las macrorrutas, microrrutas y frecuencias de barrido que delimite el solicitante dentro del área de confluencia correspondan con lo definido en el PGIRS vigente del municipio de Malambo, lo que no sucede en el presente caso, razón por la cual no procede la aplicación de la metodología contenida en los artículos 4 y 5 de la Resolución CRA 709 de 2015.</p>
<p><b>Resolución para solucionar la controversia</b></p>	<p>Resolución CRA 803 de 25 de agosto de 2017, en la cual se resuelve no asignar kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas ante la imposibilidad de resolver la controversia presentada entre Interaseo S.A. E.S.P. y Aseo Una A S.A. E.S.P., en el municipio de Malambo, Atlántico.</p>
<p><b>Recursos de reposición</b></p>	<p>La empresa Interaseo S.A. E.S.P. aduce que la CRA cometió un “<i>error de apreciación en el acto administrativo</i>” por cuanto “<i>no menciona y/o particulariza, cuáles son esos sectores que no son tenidos en cuenta dentro del PGIRS, como tampoco cuales son los sectores que hacen</i></p>

	<p><i>parte del PGIRS y que se omiten en las macro rutas, micro rutas y frecuencias de barrido, igualmente tampoco se determina, cual es el prestador que está incumpliendo esas obligaciones, en el área de prestación donde realiza las actividades de recolección y transporte, de conformidad con lo normado por el artículo 2.3.2.2.2.4.51 del Decreto 1077 de 2015”.</i></p> <p>A lo cual la CRA aclara que las diferencias existentes entre el PGIRS y las macrorrutas de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas de la empresa INTERASEO S.A.S. E.S.P. se pueden identificar haciendo la comparación de las macrorrutas con los listados de vías y áreas públicas objeto de barrido que el PGIRS define para el municipio de Malambo, entrega un archivo en el que se presenta dicha comparación y resalta que la Resolución CRA 709 de 2015 define de forma literal que la longitud total de las vías a barrer se determina de acuerdo con lo establecido en el “Anexo del componente de barrido y limpieza del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipal – PGIRS”.<sup>24</sup></p>
<p><b>Resolución para resolver el recurso de reposición.</b></p>	<p>La impugnación no fue aceptada por la CRA, por tanto mediante Resolución CRA 817 de 2017 se ratificó la decisión contenida en la Resolución CRA 803 de 2017.</p>

<sup>24</sup> Artículo 4. METODOLOGÍA PARA RESOLVER CONTROVERSIAS EN EL CÁLCULO DE LOS KILÓMETROS DE BARRIDO Y LIMPIEZA QUE LE CORRESPONDEN A CADA PRESTADOR. Resolución CRA 709 de 2015.

## ANEXO 2

### ANÁLISIS DE LOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS, ACCIONES TOMADAS Y PROFUNDIZACIÓN POR COMPONENTES DEL DOCUMENTO AIN

Los 85 aportes recibidos relacionados con el Documento AIN son clasificados de acuerdo con los componentes del mismo y analizados frente a las acciones a tomar a continuación:

#### 1. Comentarios y propuestas frente al diagnóstico y problema central

##### Propuestas a incluir

Frente a este componente del AIN se hicieron comentarios y propuestas que esta Comisión considera deben ser incluidos en el Documento AIN actual frente a los siguientes aspectos:

##### • **Datos de población afectada del Diagnóstico**

Se recibieron 3 propuestas frente a modificar la información de población afectada consignada en el diagnóstico, las cuales se fundamentan en que podrían existir más mercados donde puede presentarse una controversia de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que los registrados en el diagnóstico debido a:

- La definición de APS de la Resolución CRA 351 de 2005: siendo que esta considera APS que no deben ser únicamente de un municipio.
- El cargue de información al SUI de prestadores aplicando la Resolución CRA 720 de 2015 tenía como fecha límite de reporte el mes de junio del año 2018, Considerando que la información analizada para el diagnóstico correspondía a los meses de enero de 2016 a diciembre de 2017, podría existir información adicional.

Ahora bien, frente a la primera razón, se debe tener en cuenta que el análisis realizado fue llevado a cabo con información de prestación por municipio, por lo que la definición de APS de la Resolución CRA 351 de 2005 no afecta el análisis realizado; sin embargo, la posibilidad de que se haya cargado más información en el SUI debido a nuevos reportes de grandes prestadores, hace que esta Comisión considere incluir esta propuesta en el Documento AIN.

Así las cosas, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA procedió a evaluar la información incluida en el reporte de suscriptores del Sistema Único de Información - SUI mes a mes desde enero de 2016 a diciembre de 2018 y encontró que el reporte con mayor número de datos continua siendo el del mes de enero de 2016. Igualmente, dicho reporte contiene la misma cantidad de información de municipios.

Por lo anterior, la muestra más representativa frente a la totalidad de municipios del país, corresponde a la utilizada inicialmente por esta Comisión en el diagnóstico, por tanto, no se requiere modificar el análisis de suscriptores atendidos por empresas en competencia contenido en el numeral 3.2 del presente documento.

##### • **Metodología de asignación de la Resolución CRA 709 de 2015 como causa de la problemática**

Se recibió una propuesta frente a las disposiciones de la metodología de asignación y distribución de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, la cual se considera muy compleja y técnica para aplicarse, refiriéndose a elementos como el cálculo del centro del polígono.

La complejidad de las disposiciones de la resolución ya había sido tenida en cuenta en el diagnóstico y definición del problema como elementos que generan diversas interpretaciones, pero no había sido definida específicamente la metodología de asignación y distribución como una causa, por lo que se incluye esta situación como una causa en el



árbol de problema de la gráfica 3 y se añade en la descripción de las causas del numeral 4.1.2., relacionado con las disposiciones de la regulación actual. Igualmente, se añade un objetivo frente a este problema en la gráfica 4 y se describe en el numeral 5.3.2 relacionado con los objetivos frente a las disposiciones regulatorias.

- **PGIRS y entes territoriales**

Se recibieron 4 propuestas de inclusión en el diagnóstico frente a la problemática relacionada con el PGIRS y la función de los entes territoriales que no habían sido identificadas previamente a la consulta, las cuales se resumen en los puntos a continuación:

- La desactualización del PGIRS está igualmente relacionada con el desconocimiento por parte del ente territorial de las condiciones para la prestación del servicio de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, lo que genera dificultades y limitaciones a las personas prestadoras en la prestación de esta actividad.
- El proceso de actualización del PGIRS es engorroso para los municipios y sus tiempos de trámite no son óptimos para que las personas prestadoras puedan solicitar una intervención de esta Comisión en una controversia o realizar un acuerdo por sí mismos con información actualizada.

De esta forma, estos elementos son añadidos al diagnóstico en la identificación de afectados actuales y potenciales por conflictos de barrido y limpieza, en el numeral 3.5. sobre el municipio y su responsabilidad con los PGIRS, complementando la causa ya identificada en el árbol de problemas sobre la no concordancia entre las fuentes de información.

Junto a lo anterior, se incluye un elemento adicional en el numeral 2.1. de normatividad vigente haciendo referencia específicamente a la resolución que acoge la metodología para la formulación y actualización del PGIRS.

- **Fallas adicionales en la prestación del servicio**

Se presentan 2 propuestas frente a fallas en la prestación del servicio que generan las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas para los prestadores. Las fallas identificadas corresponden a:

- Se generan dificultades en la atención a las PQRs referentes a la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en áreas de confluencia cuando se presentan controversias. Esto debido a que los suscriptores y las empresas no tienen certeza sobre quién realiza dicha actividad en ese sector, por lo que los traslados por competencias y la prestación eficiente del servicio a los usuarios se dificulta al no saber a quién corresponde su prestación en las zonas descritas en las PQRs.
- Como la posibilidad de un doble cobro de la actividad cuando hay controversia ya es descrita dentro de las consecuencias del problema, se incluye la posible ausencia de cobro de la actividad para algunos usuarios que no están siendo contabilizados por ninguna de las empresas, lo que generaría problemas en la facturación del servicio.

La Comisión considera que estas propuestas complementan el árbol de problema estructurado en el documento, por lo que se incluyen como consecuencias del problema en la gráfica 3 y se añaden en la descripción de consecuencias del numeral 4.2 del presente documento. Igualmente, se añade un objetivo frente a estos en la gráfica 4 y se describe en el numeral 5.2 de objetivos generales o fines.

### **Comentarios incluidos**

Por otro lado, se hicieron comentarios y propuestas que ya están incluidos en el Documento AIN, frente a los cuales se realizan las siguientes aclaraciones y análisis para complementar el documento:

- **Comentarios en concordancia con el diagnóstico y la definición del problema central**

Se recibieron 3 comentarios de las personas prestadoras en los que informan que están de acuerdo con el diagnóstico, causas, consecuencias y problema central definidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, los cuales ratifican que el análisis del regulador en este proyecto evidencia las situaciones que se presentan en los mercados evaluados.

- **Disposiciones de la Resolución CRA 709 de 2015 como causa de la problemática**

Se recibieron 3 comentarios frente a las disposiciones de la Resolución CRA 709 de 2015, los cuales se dirigen a que las disposiciones presentan vacíos que se prestan para interpretaciones, como por ejemplo frente a temas como la definición del área de confluencia.

Este elemento ya está incluido en el diagnóstico como primer literal del numeral 2.2.1. del documento actual, igualmente se ve reflejado en la definición de las causas del problema, específicamente en el numeral 4.1.2. “*Disposiciones que dan lugar a diversas interpretaciones y no contiene todos los elementos necesarios para solucionar la controversia*”, y es desarrollado a lo largo del documento en objetivos y alternativas hasta llegar a las actividades que deben ser parte de cualquiera de las alternativas regulatorias del numeral 6.3 del presente documento.

- **Información contenida en los PGIRS**

Se recibieron 2 comentarios frente a la información incluida en los PGIRS, los cuales hacen referencia a que debido a la desactualización de los PGIRS no cuentan con la información necesaria para que las empresas presten las actividades.

Esta causa de la problemática se incluyó en el numeral 3.5. del Documento AIN sobre el municipio como afectado por la controversia y en las causas del árbol de problemas; la misma es desarrollada hasta llegar a ser un elemento de las actividades que deben ser parte de cualquiera de las alternativas regulatorias, lo cual se identifica en el numeral 6.3, como “*Visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad, comunicando a los entes territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*”.

- **Vinculación en la controversia de barrido y limpieza de vías y áreas públicas**

Se recibieron 3 comentarios al respecto, los cuales establecen que las personas prestadoras no entregan la información necesaria, no participan ni cooperan activamente en la suscripción de acuerdos y en la actuación administrativa para resolver las controversias.

Este elemento está incluido en el numeral 2.2.1 del diagnóstico como “*Información incompleta, no aportada o incongruente*”, a su vez, en las causas del árbol de problema y en los objetivos como los elementos de vinculación de las empresas en la solución de controversias; llegando a la alternativa de solución de requerir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adelantar investigaciones e imponer las sanciones a las que haya lugar a las personas prestadoras en controversia, que no entreguen la información solicitada.

### **Propuestas no incluidas**

Finalmente, se presentan propuestas que no se incluyen en el Documento AIN al no ser aplicables, por las siguientes razones:

- **ASE y disposiciones contractuales**

Se recibieron 3 propuestas referentes a que no se tuvo en cuenta dentro del Documento AIN, la posibilidad de generación de controversias de barrido y limpieza entre personas prestadoras que atiendan municipios en los cuales se haya acogido el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo (ASE) para la prestación del servicio público de aseo o en municipios en donde dicha prestación se realice bajo la modalidad de contratos de operación del servicio.

Al respecto se precisa que el esquema ASE, corresponde a una excepción a la libre competencia, por lo tanto las personas prestadoras tienen concesionada un área donde prestan el servicio de forma exclusiva y contractualmente se garantiza que ningún otro prestador podrá atender suscriptores en la misma. Por tanto, no hay posibilidad de que se configure un área de confluencia y en consecuencia no se presentan controversias relacionadas con la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

En el caso de la modalidad de prestación del servicio por contratos de operación, si bien las partes del contrato delimitan un área en la que deben prestar las actividades del servicio, en dichas áreas continua prevaleciendo la libre competencia y por tanto existe la posibilidad de entrada de otro prestador y la obligación de suscribir acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

En caso de generarse controversias entre los operadores incluidos en el contrato, la misma deberá ser absuelta mediante la modificación de las cláusulas contractuales o por orden del juez del contrato.

Si las controversias se generan entre un operador por contrato y una persona prestadora que atiende el servicio en libre competencia, entonces las disposiciones contenidas en la regulación general son aplicables para resolverla.

## 2. Comentarios y propuestas frente a los objetivos

### Comentarios incluidos

Los objetivos planteados en el documento únicamente recibieron comentarios ya incluidos, por lo que no modifican el Documento AIN y se incluyen las siguientes aclaraciones para complementarlo:

- **Comentarios de concordancia con los objetivos planteados en el Documento AIN**

Se recibieron 5 comentarios de las personas prestadoras frente a estar de acuerdo con los objetivos definidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, más específicamente hacia la necesidad de una metodología cuya aplicación genere resultados eficientes y eficaces en los tiempos esperados y la optimización del proceso de la actuación administrativa. Estos comentarios contribuyen a afianzar la labor realizada por el regulador en este proyecto y brindan mayor solidez al proceso de Análisis de Impacto Normativo llevado a cabo.

- **Objetivos de vinculación de los actores y el contar con la información confiable y completa**

Se recibieron 4 comentarios frente a objetivos a tener en cuenta en el desarrollo del Documento AIN, dichos objetivos comprenden: i) Mayor claridad por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en la información requerida

para adelantar las actuaciones administrativas buscando que no se generen reprocesos en la entrega de la misma, ii) trasladar al municipio y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio las problemáticas, necesidades y situaciones generadas por el PGIRS, y iii) sancionar a las empresas de servicios públicos que no entregan la información solicitada.

Frente a estos comentarios se precisa que ya están incluidos en el numeral 5.3.1 del documento como objetivos específicos, de la siguiente manera: i) *“Solicitar la información con la suficiente especificidad para aplicar la metodología de solución de controversias”*, ii) *“Visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde a la normatividad (...)”*, que lleva a la alternativa ya mencionada donde se comunican a los entes territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y iii) *“Generar incentivos a los prestadores en controversia para la entrega de la información solicitada”* ya que no es competencia de esta Comisión realizar vigilancia y control,; sin embargo, se llega a la alternativa de solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adelantar investigaciones e imponer las sanciones a las que haya lugar a las personas prestadoras en controversia que no entreguen la información solicitada.

- **Implicaciones de los mínimos costos de transacción**

Se recibió un comentario solicitando que el objetivo de llegar a mínimos costos de transacción no representara que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, no tuviera en cuenta las condiciones particulares de cada controversia de barrido evitando hacer presencia en el municipio.

Al respecto, se debe aclarar que los costos mínimos de transacción se refieren a un intercambio de información fluido entre esta Comisión y las empresas en controversia, lo que implica que el entendimiento de la situación particular de la controversia de barrido mejore en lugar de llevarlo a un segundo plano.

El mejoramiento en el entendimiento de la situación se busca a través del objetivo de facilitar la negociación entre las partes, teniendo en cuenta todas las herramientas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en razón a que la intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA para resolver la controversia se materializa en una actuación administrativa, definida por la jurisprudencia, como el procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo<sup>25</sup>.

La actuación administrativa está compuesta por un conjunto de actos independientes pero concatenados<sup>26</sup> con miras a la obtención de un resultado final y, dentro de estos actos, el artículo 35 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha previsto la práctica de audiencias con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción o contribuir a la pronta adopción de las decisiones.

La audiencia es un espacio conveniente para conocer a fondo las características de la controversia y del mercado en el que se presenta, que busca i) acercar a las partes y promover la suscripción del acuerdo en dicha etapa, y/o ii) servir como insumo para establecer los aspectos en los que no hay consenso con el fin de proceder de manera más efectiva en el desarrollo de la actuación administrativa.

Ahora bien, dentro de ese conjunto de actos, el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo igualmente consagra que durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales.

<sup>25</sup> Corte Constitucional Sentencia C-640 de 2002 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Esto significa que tanto las partes como esta Comisión de Regulación conservan una facultad en materia probatoria encaminada a contar con los elementos necesarios para resolver la solicitud presentada y adoptar la decisión que en derecho corresponda, ello comprende, por ejemplo, la práctica de inspecciones administrativas con el fin de obtener el examen de personas, lugares, cosas o documentos<sup>27</sup>.

### 3. Comentarios y propuestas frente a las alternativas y el análisis de alternativas

#### **Comentarios y propuestas incluidos**

Frente a las alternativas y el análisis de alternativas, se tiene que es el componente que más comentarios y propuestas recibió, de los cuales la mayoría ya están incluidos en el documento y se les realizan los siguientes análisis para profundizar:

- **Comentarios de concordancia con las alternativas analizadas y la selección de alternativas**

Se recibieron 5 comentarios de las personas prestadoras frente a estar de acuerdo con las alternativas definidas, sus elementos y el análisis de alternativas realizado. Estos comentarios contribuyen a afianzar la labor realizada por el regulador en este proyecto, brindan mayor solidez al proceso de Análisis de Impacto Normativo llevado a cabo y frente a este componente, confirma que la alternativa No. 2, recomendada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, es la más acertada para dar solución al problema central identificado en el Documento AIN.

- **Visibilización de las problemáticas del PGIRS**

Se recibió un comentario frente a articular a todas las instituciones involucradas como lo son los prestadores, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el municipio.

Este comentario está incluido en el numeral 6.3 relativo a la alternativa de regular, en el punto *“Visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad, comunicando a los entes territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

- **Visibilización en la regulación de los mecanismos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo**

Se recibió un comentario respecto a que, las actividades correspondientes al Programa de Prestación de Servicio de Aseo y que se encuentren en controversia, no se limiten única y exclusivamente a la información reportada en el PGIRS, sino que existan mecanismos provistos por la autoridad municipal o distrital competente, que puedan certificar la información actualizada y permitan definir los aspectos técnicos y cuantitativos necesarios para dirimir la controversia, lo anterior debido a que el PGIRS, no es un instrumento que se actualice con la celeridad que se requiere para este tipo de conflictos.

Este comentario está incluido en el numeral 6.3 relativo a la alternativa de regular, desde tres enfoques.

El primero, la obligación del solicitante de entregar información congruente o actualizada conforme a la normatividad vigente y en caso de no contar con la misma, presentar en la solicitud, las explicaciones sobre la inconsistencia de la información, con lo cual, esta Comisión de Regulación tendrá conocimiento de la situación que se presente.

El segundo, a partir de la información recibida visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad, comunicando a los entes territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>27</sup> Artículo 236 del Código General del Proceso.

El tercero, desde el punto de “*Visibilizar en la regulación, los mecanismos previstos en el CPACA*” relacionados con la entrega de la información necesaria para solucionar la controversia y la vinculación de personas distintas a los prestadores en controversia en los casos de incongruencia de información.

- ***Fortalecimiento de la decisión del regulador***

Se recibieron dos comentarios frente a incluir mecanismos para el seguimiento y control a la medida como: tiempos de ejecución y la actualización de la decisión con respecto a los cambios del mercado (cambio de área de prestación o suscriptores).

Estos comentarios están incluidos en el numeral 6.3 relativo a la alternativa de regular cuando se contempla fortalecer la decisión del regulador una vez resuelta la controversia, mediante la expedición de actos administrativos que comprendan elementos de temporalidad y criterios que permitan la aplicación de las disposiciones de acuerdo con la dinámica del mercado.

- ***Incentivos negativos en la entrega de la información***

Se recibieron tres propuestas frente a los siguientes temas: i) realizar un seguimiento y control a las personas prestadoras diferentes a la solicitante que no alleguen la información requerida por la CRA y ii) entender las razones por las cuales no allegan dicha información.

Estos temas están incluidos en el numeral 6.3 en la alternativa de regular así:

Al solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adelantar las investigaciones e imponer las sanciones a que haya lugar, por indicios de incumplimiento del Régimen de Servicios Públicos, en aquellos casos en donde las partes en controversia no entreguen la información solicitada, y resolver las controversias con la mejor información disponible (SUI, documentación obrante en el expediente o recaudada durante la actuación administrativa).

Al consagrar el espacio de la audiencia como un medio para la aclaración de los acuerdos y desacuerdos entre las partes.

- ***Audiencia con las partes***

Se recibió una propuesta y 3 comentarios frente a conocer las particularidades del mercado de diferentes modos como propiciando mesas de trabajo con los prestadores en controversia.

Por otro lado, se recibió una propuesta frente a la presencia de la CRA en los lugares en los que se presenta la controversia, esto con el objetivo que se entienda la problemática debido a las condiciones particulares de cada ciudad y de cada controversia de barrido.

Estas propuestas son concordantes con el contenido del Documento AIN y están incluidas en el numeral 6.3. relativo a la alternativa de regular, al facilitarse la negociación directa entre los prestadores en controversia, a través de la convocatoria, por parte de la CRA, a una audiencia para la aclaración de los acuerdos y desacuerdos entre las partes.

Sin perjuicio, como se explicó, de la facultad en materia probatoria que tienen las personas prestadoras y esta Comisión de Regulación.

- ***Criterios respecto a la suscripción de acuerdos de barrido y limpieza, y las condiciones para la intervención de la CRA para solucionar las controversias (Auto – Regulación)***

Se recibió un comentario donde se considera que es mejor llegar a un acuerdo directamente entre los prestadores donde haya voluntad de acuerdo entre las partes antes de acudir a la CRA para dirimir las controversias.

Igualmente, se recibió un comentario sobre lo dispendioso que es firmar acuerdos de barrido y limpieza entre cada uno de los prestadores en controversia, por lo que supone mejor firmar un acuerdo de barrido entre todos los prestadores.

Al respecto debe señalarse que el Decreto 1077 de 2015 en los artículos 2.3.2.2.4.51 y 2.3.2.2.4.52 establece los siguientes aspectos: i) la obligación de suscribir acuerdos de barrido ii) cuando una misma área de prestación de servicio confluya más de un prestador y iii) a través de los cuales se determinen las vías y áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender en el respectivo municipio. Con lo cual se descarta la posibilidad de suscribir acuerdos entre todos los prestadores.

Expresamente el párrafo del mismo artículo establece que en el evento que no se logre un acuerdo entre las personas prestadoras, cualquiera de ellas podrá solicitar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico la resolución de dicha controversia, en los términos del artículo 73, numeral 73.9, de la Ley 142 de 1994.

En consideración a lo anterior, para la asignación de las vías y áreas públicas que correspondan a cada persona prestadora prima la autonomía de la voluntad, la cual se plasma en el acuerdo que suscriben las partes. Teniendo en cuenta lo anterior, este aspecto está incluido en el numeral 6.2 atinente a la Auto regulación.

Por su parte, la CRA adquiere la competencia por vía residual, toda vez que interviene, cuando ante la falta de acuerdo, alguna de las partes le solicite la solución de la controversia.

- **Área de confluencia**

Se recibieron 2 propuestas frente a la alternativa de superposición de macrorrutas de recolección atendidas por las empresas prestadoras en controversia para definir el área de confluencia; las mismas proponen que no sea esta la alternativa escogida debido a que: i) la delimitación del “APS” mediante la superposición de macrorrutas de recolección traería como consecuencia la configuración de áreas de servicio exclusivo no autorizadas u otorgadas por quien tiene la competencia, contrariando los postulados de libre competencia que contemplan la Constitución y la Ley, conllevando a prácticas restrictivas en el mercado de aseo, y ii) se desconoce el problema global del desequilibrio entre los kilómetros atendidos y los usuarios a los que se cobra por cada prestador.

Respecto a la primera afirmación se aclara que la propuesta de delimitación del área de confluencia por superposición de macrorrutas de recolección y transporte, no constituye una delimitación del APS de las personas prestadoras en conflicto, sino una delimitación del área de confluencia para proceder con la solución de la controversia.

Igualmente, la distribución de kilómetros de acuerdo con la cantidad de suscriptores es una obligación dada por el Decreto 1077 de 2015 y se ve reflejada en la metodología de asignación y distribución de kilómetros objeto de revisión dentro de las alternativas del presente Documento AIN.

- **Revisión y ajuste de la metodología de distribución y asignación de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas**

Se recibió una propuesta de convocar a los prestadores con el objeto de revisar la metodología de asignación y distribución de kilómetros de la Resolución CRA 709 de 2015, la cual ha generado dudas y dificultades en su aplicación.

Al respecto se aclara que los criterios generales para la revisión y ajuste de la metodología de asignación y distribución de kilómetros de barrido y limpieza, al hacer parte de la alternativa 2 son desarrollados en el numeral 9 del presente documento.

En adición a lo anterior, las personas prestadoras y en general todos los interesados en conocer y aportar elementos puntuales para el ajuste de dichas metodologías, podrán hacerlo durante el proceso de participación ciudadana, al cual será sometido el proyecto regulatorio que se desarrolle a partir de las conclusiones del presente documento.

- ***Involucrar al municipio dentro de la solución de controversias***

Se recibieron 6 propuestas de involucrar directamente al municipio como arbitro en la resolución de la controversia o que sea quien la dirima, esto debido a que es el garante del servicio y el responsable del PGIRS.

Al respecto, es un elemento tenido en cuenta en el análisis realizado, ya que se incluye al municipio como un afectado en el proyecto por lo mencionado en el numeral 3.5 del Documento AIN. Igualmente, la alternativa de visibilizar las problemáticas presentes en los PGIRS que propician una prestación del servicio no acorde con la normatividad implica comunicar a los entes territoriales dichas problemáticas.

Ahora bien, frente a las propuestas realizadas respecto a la forma de involucrar al municipio, debe precisarse que el Decreto 1077 de 2015, en la subsección correspondiente al “*Barrido y Limpieza de Áreas Públicas*”, establece todo lo relativo a los acuerdos de barrido y limpieza y no contempla como un actor dentro de los acuerdos o en la solución de las controversias, a los entes territoriales.

La facultad para solucionar controversias, como ha quedado expuesto, es propia de esta Comisión de Regulación, en virtud de lo dispuesto en el numeral 73.9 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 y en el parágrafo del artículo 2.3.2.2.2.4.52 del Decreto 1077 de 2015.

En lo que concierne a los municipios, estos entes territoriales poseen competencias específicas en materia de servicios públicos, de rango legal (Ley 142 de 1994, Ley 136 de 1994) e incluso reglamentario (Decreto 1077 de 2015 artículo 2.3.2.2.3.95), a partir de las cuales, el municipio es el principal garante de la prestación de los servicios públicos domiciliarios; sin embargo, no se observa ninguna competencia relacionada con los acuerdos de barrido y limpieza.

Ahora, en consideración a que, acorde con el artículo 6° de la Constitución Política, el principio de responsabilidad aplica a los servidores públicos, entre otras cosas, por extralimitación en el ejercicio de las funciones, se tiene que esta Comisión de Regulación no puede hacer sino aquello que le está permitido por la ley, de esta manera, no está facultada para imponer obligaciones a los entes territoriales como sería el caso de involucrarlo en la controversia.

- ***Uso de la información cargada en el SUI***

Se recibieron 4 propuestas sobre el uso exclusivo de la información entregada a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, correspondiente a la información cargada al Sistema Único de Información - SUI, para adelantar la actuación administrativa.

Este elemento está incluido en el numeral 6.3 correspondiente a la alternativa regulatoria al preverse para los casos en los que las partes en controversia no entreguen la información solicitada, las controversias se resuelvan con la mejor información disponible dentro de la que se encuentra la reportada en el Sistema Único de Información - SUI.



Sin embargo, es importante aclarar que los reportes del Sistema Único de Información - SUI no contienen la totalidad de la información requerida para la aplicación de la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros (Información referida al área de confluencia). Para hacer uso del Sistema Único de Información - SUI, como única herramienta para obtención de información, sería necesario el diseño e implementación de nuevos formularios de reporte en el sistema.

### **Comentarios y propuestas no incluidos**

Por otro lado, se presentan comentarios y propuestas que no se incluyen en el Documento AIN al no ser aplicables, por las siguientes razones:

- ***Incentivos negativos en la entrega de la información***

Se recibió una propuesta frente a hacer obligatoria la entrega de información por parte de las partes en controversia que no solicitaron la intervención de la CRA.

Frente a este punto, se tiene incluido en el numeral 6.3 como alternativa, el incentivo negativo, referido a solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios adelantar las investigaciones e imponer las sanciones a que haya lugar, por indicios de incumplimiento del Régimen de Servicios Públicos, en los casos en los que las partes en controversia no entreguen la información solicitada, y resolver las controversias con la mejor información disponible.

Las funciones y facultades generales y funciones especiales de esta Comisión de Regulación están definidas en los artículos 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, y en particular, en materia de controversias por barrido de limpieza de vías y áreas públicas en el Decreto 1077 de 2015.

En el marco de esta normatividad y en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo en el caso de activarse la competencia para adelantar la actuación administrativa con el fin de resolver la controversia, la empresa solicitante, está en la obligación de entregar la información necesaria para resolver la controversia toda vez que es quien acude a la Entidad con el fin de obtener la solución de tal situación.

En ese orden, se escapa de las funciones de la CRA la competencia de obligar a las personas prestadoras en controversia, diferente a la solicitante, a entregar información.

- ***Metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas de la Resolución CRA 709 de 2015***

Se recibieron 2 propuestas frente a la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, que hacen referencia a la necesidad de ajustarlas para: i) que tengan en cuenta las condiciones particulares de cada conflicto, y ii) que busquen el equilibrio entre las zonas de fácil atención y las que tienen mayores complejidades para lograr una distribución de áreas de barrido y limpieza equitativa frente a su complejidad.

Ante dicha solicitud es necesario explicar que la metodología de distribución y asignación geográfica de kilómetros, tiene como objetivo resolver las controversias de barrido que se presenten en mercados donde haya confluencia de personas prestadoras en una misma APS y que no tiene el alcance para resolver los problemas de competencia en el mercado.

- ***Asignación de kilómetros dependiente a la entrega de información de los involucrados en la controversia***

Se recibieron 2 propuestas frente a generar un mecanismo de asignación de kilómetros únicamente entre los prestadores que hayan presentado la información requerida, haciendo

que los prestadores que no la presentaran pierdan el derecho de cobrar el servicio y deban trasladar el cobro del componente a quienes sí prestan la actividad.

Como se señaló, la intervención de la CRA para resolver las controversias de barrido y limpieza se dan en el marco de una actuación administrativa, dentro de la cual, deben observarse las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, el artículo 37 *ibídem* preceptúa que, cuando la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

Con fundamento en el artículo 38 *ibídem* los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada.

Así las cosas, es una obligación para esta Comisión de Regulación comunicar la existencia de la actuación a los terceros y es una facultad de estos que se hagan parte o no dentro del trámite, sin que la CRA tenga facultad para imponer sanciones o derivar consecuencias negativas a las personas prestadoras que no intervengan dentro de la actuación o no entreguen la información requerida, como sería, excluirlos de la solución del conflicto.

- ***Vigilancia y control de las soluciones de controversias de barrido y acuerdos de barrido***

Se recibieron 7 propuestas y 3 comentarios que hacen referencia a los problemas de incumplimiento de los acuerdos de barrido y limpieza, o de las decisiones de la CRA que resuelven las controversias y al incumplimiento de las disposiciones reglamentarias para la prestación de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Al respecto, se precisa que de conformidad con el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetas las personas prestadoras del servicio público de aseo, corresponden a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y por tanto desbordan las facultades de esta Comisión de Regulación.

Sin embargo, se aclara que dentro de los objetivos propuestos en este Documento AIN se encuentra la inclusión de disposiciones regulatorias que apunten a facilitar las actividades de vigilancia y control como se describe en el numeral 9 del presente documento.

- ***Área de confluencia***

Se recibieron dos propuestas para incluir en las alternativas regulatorias la posibilidad de definir el área de confluencia como la totalidad del municipio, a las cuales los participantes en la consulta respondieron que en aquellos casos en los que existan zonas plenamente delimitadas como es el caso de la modalidad de prestación del servicio por contrato de operación, no es viable tomar como área de confluencia toda la ciudad dado que, se presentaría una reasignación de áreas de barrido y limpieza que serían contrarias a las asignadas contractualmente.

Adicionalmente, la delimitación del área de confluencia como la totalidad del municipio conduce a la inclusión de personas prestadoras que no están involucradas en las

controversias de barrido y limpieza, o a la ampliación del APS en los casos en los que las mismas correspondan sólo a una zona del municipio y no a la totalidad del mismo.