



Establecer condiciones para acuerdos de limpieza urbana y resolución de conflictos por esta actividad del servicio público de aseo

Análisis de Impacto Normativo AIN

Diagnóstico e identificación de problemas, objetivos, alternativas y evaluación y selección de alternativas, implementación y monitoreo.

Documento Final

Experto Comisionado Líder
Diego Felipe Polanía Chacón

Equipo de Trabajo Jurídico:
Juan Carlos Garay
María Alejandra Muñoz

Equipo de Trabajo Técnico:
Carolina Perdomo Rojas
Luisa Ximena López
Juan Leonardi Ramírez
Berenice Viracachá
Diana Sabogal

Octubre 2021

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	6
2. DIAGNÓSTICO	8
2.1. MARCO CONCEPTUAL	8
2.1.1. El servicio público de aseo y sus actividades complementarias.....	8
2.1.2. Actividades colectivas del servicio público de aseo.....	14
2.1.2.1. Las actividades colectivas como bien público	14
2.1.2.2. Conflictos por la prestación de las actividades colectivas del servicio público de aseo en municipios donde hay dos o más personas prestadoras.	15
2.1.2.3. Solución de conflictos por voluntad de las partes	18
2.1.2.4. Solución de conflictos mediante la intervención del Regulador	19
2.2. SOLICITUD DE CRITERIOS REGULATORIOS POR LOS ACTORES DEL SECTOR 27	
2.2.1. Solicitudes de conceptos.....	28
2.2.2. Procesos de participación ciudadana	30
2.2.3. Consulta con grupos de interés en Análisis de Impacto Normativos- AIN anteriores	32
2.3. ACUERDOS POR VOLUNTAD DE LAS PARTES REPORTADOS EN EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN - SUI	33
2.3.1. Acuerdos de Lavado de áreas públicas	33
2.3.2. Acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y Áreas públicas	34
2.4. CAUSAS DE CONTROVERSIAS ENTRE PERSONAS PRESTADORAS QUE CONFLUYEN EN UNA MISMA ÁREA DE PRESTACIÓN	34
2.4.1. Cali, Valle del Cauca (Comunas 2, 4, 5, 6, 7, 8 y Comunas 10, 16, 17, 18, 22)	35
2.4.2. Cali, Valle del Cauca (Comunas 1, 3, 9, 19 y 20)	35
2.4.3. Malambo, Atlántico	36
2.5. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LIMPIEZA URBANA CUANDO EXISTEN DOS O MÁS PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.....	37
2.6. CONCLUSIONES.....	42
3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	45
3.1. PROBLEMA PRINCIPAL	45
3.2. CAUSAS DEL PROBLEMA	47
3.2.1. La regulación actual (Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021) no permite una solución eficiente y eficaz de los conflictos de todas las actividades de limpieza urbana.....	47
3.2.2. Presencia de “Free Riders” en la prestación de las actividades de limpieza urbana.	48
3.2.3. Margen de retorno insuficiente o excedente	49
3.3. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA.....	50
3.3.1. Materialización de los conflictos que incrementan las solicitudes de intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA	50
3.3.2. Posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana	51
3.3.3. Afectación a la sostenibilidad financiera de las personas prestadoras	52
3.4. IDENTIFICACIÓN DE AFECTADOS	52
3.5. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN REGULATORIA	54

4. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN REGULATORIA	56
4.1. OBJETIVO PRINCIPAL	56
4.2. OBJETIVOS GENERALES O MEDIOS.....	58
4.2.1. Atender la necesidad de expedir herramientas regulatorias con requisitos, conceptos, metodologías y mecanismos precisos para la solución de conflictos	58
4.2.2. Determinar parámetros para la distribución de unidades de prestación	59
4.2.3. Establecer un mecanismo que considere el margen de retorno con los costos de realizar las actividades	59
4.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS O FINES	59
4.3.1. Reducir la cantidad de conflictos que requieren la intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.	59
4.3.2. Disminuir las posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana	60
4.3.3. Reducir desequilibrios económicos entre los costos incurridos para la prestación de las actividades de limpieza urbana y los recursos recaudados por las mismas.	60
5. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS.....	60
6. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS.....	67
6.1. DEFINICIÓN DE CRITERIOS.....	67
6.2. DESCRIPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE CADA ALTERNATIVA FRENTE A CADA CRITERIO	68
7. CONSULTA CON GRUPOS DE INTERES	78
7.1. RESULTADO DE LA CONSULTA.....	78
7.2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS.....	80
8. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO	81
8.1 IMPLEMENTACIÓN.....	81
8.2 MONITOREO	81
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82
10. ANEXOS.....	85

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Características de las actividades de limpieza urbana.....	11
Tabla 2 Parámetros indicativos ejemplo	17
Tabla 3. Actores afectados	52
Tabla 4. Descripción de alternativas.....	61
Tabla 5. Ahorro de recursos en la implementación y seguimiento	68
Tabla 6. Consistencia con los marcos tarifarios vigentes.....	71
Tabla 7. Favorece el equilibrio económico de las personas prestadoras que se encuentren en conflicto (Criterio evaluado únicamente para las personas prestadoras).....	74
Tabla 8. Cuenta con procedimientos claros y predecibles para la solución de conflictos por las partes interesadas.	76
Tabla 9 Consultas recibidas.....	78
Tabla 10 Evaluación de alternativas	80

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Ejemplo de conflictos cuando existen dos o más personas prestadoras, pero no hay confluencia.....	17
Gráfica 2. Porcentaje de casos en los cuales existe más de un prestador en el municipio.....	37
Gráfica 3 Porcentaje de prestadores para cada actividad de Limpieza Urbana.....	38
Gráfica 4 Preferencias de los prestadores para la regulación de controversias en Limpieza Urbana.....	40
Gráfica 5 Porcentaje de prestadores que presentaron dificultades relacionadas con la recuperación de costos por vía tarifa de CLUS	41
Gráfica 6 Árbol de Problemas	46
Gráfica 7. Árbol de objetivos	57
Gráfica 8. Proceso de consulta a grupos de interés	78
Gráfica 9. Proporción de los participantes	79
Gráfica 10. Observaciones por remitente.....	79
Gráfica 11. Observaciones clasificadas por tipo de respuesta y eje temático.....	80

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo presentar la Fase II del Análisis de Impacto Normativo-AIN, del proyecto regulatorio: “*Establecer condiciones para acuerdos de limpieza urbana y resolución de conflictos por esta actividad del servicio público de aseo*”.

En Colombia, de conformidad con la reglamentación vigente¹, el servicio público de aseo comprende la actividad de recolección municipal de residuos sólidos que se presta a los suscriptores y usuarios directamente en los predios en los que se generan dichos residuos. Este servicio se extiende a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final, las cuales involucran el movimiento de los residuos hasta instalaciones en las cuales se gestionan de diferentes formas, garantizando que los mismos no produzcan afectaciones a la salud pública o al ambiente.

Por otra parte, el servicio público de aseo también contempla las actividades de Barrido y Limpieza, Corte de Césped, Poda de Árboles, Lavado de áreas públicas, limpieza de playas e instalación y/o mantenimiento de cestas, las cuales se realizan sobre la infraestructura y mobiliario urbano, es decir en las vías y áreas públicas². Dichas actividades, según lo definido en la reglamentación y regulación del servicio³, son responsabilidad de la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte en el área de prestación que atienda.

Teniendo en cuenta que la infraestructura y mobiliario urbano son de uso público, a nivel tarifario, los costos de la prestación de las actividades del servicio que se realizan en las vías y áreas públicas son distribuidos por igual, entre la totalidad de los usuarios del servicio público de aseo en un municipio. Es así, como dichas actividades complementarias, son de carácter colectivo.

Ahora bien, al analizar la información sobre la composición del mercado del servicio público de aseo en el país, se encuentra que el 16% de los municipios (171), son atendidos por dos o más personas prestadoras⁴. En estos casos donde se presenta competencia en el mercado, existe la posibilidad de que se presenten conflictos entre las personas prestadoras al respecto de la responsabilidad de la ejecución de las actividades colectivas del servicio en el área donde prestan el servicio.

Para solventar este tipo de conflictos en las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y Lavado de áreas públicas, el Decreto 1077 de 2015⁵ estableció que las personas prestadoras que atiendan el servicio de aseo en un mismo municipio, tienen la obligación de suscribir acuerdos en los cuales se definan las zonas en donde cada persona prestadora ejercerá sus actividades, con la posibilidad de definir los criterios a los que las partes se comprometen para la remuneración de la actividad.

En los casos en los que las personas prestadoras no logren suscribir un acuerdo, el Decreto 1077 de 2015 establece que podrán acudir ante el Regulador para solicitar su intervención en la solución del conflicto, quien además tiene la obligación de definir la metodología de cálculo para asignar a cada prestador, en función del número de suscriptores atendidos, los kilómetros o metros cuadrados que le corresponde atender a cada persona prestadora.

¹ Parte 3 Título 2 del Decreto 1077 de 2015.

² El Decreto 1077 de 2015 en el numeral 8 del artículo 2.3.2.1.1 define área pública como “(...) *aquella destinada al uso, recreo o tránsito público como parques, plazas, plazoletas y playas salvo aquellas con restricciones de acceso.*”

³ Parte 3 Título 2 Sección 2 del Decreto 1077 de 2015, Resolución CRA 720 de 2015 y Resolución CRA 853 de 2018.

⁴ Información suministrada por la Superintendencia de Servicios Públicos el 20 de agosto de 2019, en respuesta a la solicitud expresa realizada por esta Comisión de Regulación en el marco de la construcción de las Bases del Marco Tarifario para grandes prestadores del servicio público de aseo. Se precisa que existe la posibilidad de que el registro analizado contenga información de personas prestadoras que siguen inscritas en el RUPS, pero que en la actualidad no se encuentran prestando el servicio público de aseo, o de municipios que tienen inscrito en el RUPS tanto al Municipio o Distrito como a su Unidad Especial de Servicios Públicos.

⁵ “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”.

Sin embargo, dichas disposiciones no fueron establecidas para las actividades de Corte de Césped, poda de árboles, limpieza de playas e instalación y/o mantenimiento de cestas, que al ser responsabilidad de las personas prestadoras de recolección y transporte en el área de prestación que atiendan, también pueden ser objeto de controversia, en los casos de confluencia.

Adicionalmente, la prestación de las actividades de limpieza urbana en mercados en donde existen dos o más personas prestadoras puede generar otro tipo de conflictos entre prestadores relacionados con la falta de proporcionalidad entre el número de suscriptores atendidos y la cantidad de elementos del mobiliario urbano objeto de dichas actividades. En estos casos, teniendo en cuenta el carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana y la distribución equitativa de los costos municipales entre todos los usuarios del servicio, puede darse que unas personas prestadoras deban invertir mayores recursos para realizar la limpieza urbana que los ingresos que perciben por vía tarifaria, y otras reciban ingresos que sobrepasan la inversión requerida sin que exista un criterio de redistribución de dichos recursos en las diferentes áreas de prestación del servicio declaradas en el municipio.

Por lo anterior, mediante el presente estudio se buscan analizar los potenciales conflictos que puedan surgir entre las personas prestadoras que desarrollan las actividades de Limpieza Urbana y la necesidad de una intervención regulatoria para la definición de criterios que permitan la solución de los mismos.

La temática se desarrolla en los siguientes apartes: (i) Diagnóstico; (ii) Identificación del problema central, sus causas y efectos; (iii) Definición del objetivo principal de la intervención regulatoria, junto con los medios para lograrlo y los fines que se esperan; (iv) Identificación de alternativas regulatorias, (v) Análisis y selección de alternativas; (vi) Proceso de consulta con grupos de interés y (vii) Implementación y monitoreo.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. MARCO CONCEPTUAL

2.1.1. El servicio público de aseo y sus actividades complementarias

La Ley 142 de 1994⁶ en el numeral 24 del artículo 14⁷ define el servicio público de aseo como:

“(...) el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de Corte de Césped y Poda de Árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de Lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”.

El Decreto 1077 de 2015, en el Título 2 de la parte 3, reglamenta este servicio público y precisa que deberá prestarse en todas sus actividades con calidad y continuidad⁸ acorde con lo definido en las disposiciones del mismo decreto, en la regulación vigente, en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, y en el Programa de Prestación del Servicio de Aseo, con el fin de mantener limpias las áreas atendidas y lograr el aprovechamiento de residuos.

El decreto señalado establece que a los municipios o distritos les corresponde la formulación y desarrollo de los PGIRS⁹, instrumentos mediante los cuales los entes territoriales determinan entre otros aspectos, los programas para la ejecución de cada una de las actividades del servicio público de aseo en su jurisdicción. Esto incluye la definición de las vías y áreas públicas que serán objeto de las actividades de este servicio, así como las frecuencias en la que dichas actividades deberán prestarse¹⁰.

El Decreto 1077 de 2015 también define que las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán formular e implementar el Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo¹¹ acorde con el PGIRS del municipio o distrito, la reglamentación relacionada y la regulación vigente.

Adicionalmente, la Subsección 1, Sección 2, Capítulo 2, del Título 2 del Decreto 1077 de 2015¹², en armonía con la Ley 142 de 1994, consagra como actividades que conforman el servicio público de aseo, el Corte de Césped, la Poda de Árboles en las vías y áreas públicas y el Lavado de áreas públicas, entre otras¹³.

Así mismo, dicho decreto establece que las personas prestadoras del servicio público de aseo son responsables de realizar las siguientes actividades en las áreas de prestación que atiendan:¹⁴

⁶ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

⁷ Modificado por el artículo 1° de la Ley 689 de 2001.

⁸ Artículos 2.3.2.2.1.3 Calidad del Servicio y 2.3.2.2.1.4 Continuidad del servicio. Decreto 1077 de 2015.

⁹ Artículo 2.3.2.2.3.95. Obligaciones de los municipios y distritos. Numeral 3.

¹⁰ En ese sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio 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”.

¹¹ Artículo 2.3.2.2.1.10 Programa para la prestación del servicio de aseo.

¹² “Actividades del servicio público de aseo”.

¹³ Se precisa que si bien desde la Ley 142 de 1994, las actividades de Corte de Césped, Poda de árboles, Lavado de áreas públicas son actividades complementarias del servicio público de aseo, fue hasta el Decreto 2981 de 2013 que fueron reglamentadas y por consiguiente sus costos de prestación fueron incluidos en la metodología tarifaria del servicio público de aseo por primera vez, en la Resolución CRA 720 de 2015.

¹⁴ Las actividades de instalación de cestas y de limpieza de playas son responsabilidad de las personas prestadoras del servicio público de aseo de conformidad con lo establecido en los artículos 2.3.2.2.2.4.57 y 2.3.2.2.2.4.62 del

- La instalación de cestas o canastillas públicas de residuos sólidos en las vías y áreas públicas.
- La limpieza de playas costeras o ribereñas en las áreas urbanas e instalación de cestas de almacenamiento en las zonas aledañas.
- Lavado de áreas públicas.

En relación con dichas actividades complementarias, esta norma define aspectos técnicos para su prestación así:

- **Corte de Césped**

- El tipo de zonas en las que debe realizarse la actividad y las zonas excluidas.
- Los criterios para definir la frecuencia de intervención de las áreas objeto de la actividad.
- La obligación de los entes territoriales de incluir en el PGIRS el listado de áreas objeto de la actividad.
- Las normas de seguridad para la realización de la actividad.

- **Poda de árboles**

- Las tareas que se consideran como poda.
- El tipo de áreas públicas en las que se ubican los árboles objeto de la actividad y las áreas excluidas de la misma.
- La obligación de los entes territoriales de incluir en el Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS el inventario de árboles objeto de la actividad.
- Las normas de seguridad para la realización de la actividad.

Con respecto a las actividades de Corte de Césped y poda de árboles, es de mencionar que el Decreto 1077 de 2015 no establece expresamente en quién recae la responsabilidad de dichas actividades, sin embargo, esta Comisión a través del parágrafo 3 del artículo 15 de la Resolución CRA 720 de 2015¹⁵ indicó que “(...) *Las labores de limpieza urbana son responsabilidad de los prestadores del servicio público de aseo de no aprovechables en el APS donde realicen las actividades de recolección y transporte*”. Igualmente, esta disposición se presenta para los tres segmentos y tres esquemas de prestación de la Resolución CRA 853 de 2018¹⁶.

- **Lavado de áreas públicas**

- Establece que la actividad comprende el Lavado de puentes peatonales y áreas públicas cuya condición de limpieza se afecta por un uso inadecuado y arrojamiento clandestino de residuos, constituyéndose en puntos críticos sanitarios.
- Cuando en un área confluya más de un prestador, estos serán responsables de prestar la actividad, en proporción al número de usuarios que cada prestador atiende en dicha área.
- Las personas prestadoras deberán suscribir acuerdos que determinen las áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender.

Decreto 1077 de 2015. De igual forma dicho decreto también le otorga la responsabilidad de la actividad de Lavado de áreas públicas a las mismas personas prestadoras según lo definido en el artículo 2.3.2.2.5.63 del decreto *Ibidem*.

¹⁵ “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”

¹⁶ “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”

- La CRA determinará la metodología de cálculo de las áreas públicas de Lavado que le corresponden a cada prestador en el área de confluencia.
- En el evento en que las personas prestadoras no logren suscribir acuerdos de Lavado, podrán solicitar a la CRA la solución de dicha controversia.

En lo que respecta a la forma de remuneración de las actividades colectivas, el Título 2 de la Parte 3 del Libro 5¹⁷ de la Resolución CRA 943 de 2021¹⁸, establece la metodología tarifaria del servicio público de aseo para grandes prestadores. En el Capítulo III del Título II de la resolución *ibídem*, se agruparon las actividades de: Corte de Césped, poda de árboles, Lavado de áreas públicas, limpieza de playas e instalación y/o mantenimiento de cestas, como actividades de limpieza urbana y las incluyó bajo el concepto de Costo de Limpieza Urbana (CLUS).

Así mismo, el Título 5 de la Parte 3 del Libro 5¹⁹ de la resolución *ibídem* la cual establece la metodología tarifaria para pequeños prestadores del servicio público de aseo, también realizó una agrupación de las actividades de limpieza urbana; sin embargo, dicha agrupación varía según el esquema o segmento de prestación.

En este sentido, para el primer segmento y el esquema de prestación regional en donde alguna de las APS se encuentra en un municipio con más de 5.000 suscriptores en el área urbana, las actividades de Corte de Césped, poda de árboles, limpieza de playas, Lavado de áreas públicas y mantenimiento e instalación de cestas se agruparon al igual que en el Título 2 de la Parte 3 del Libro 5 del Resolución CRA 943 de 2021, bajo limpieza urbana y se incluyeron bajo el concepto de “Costos de Limpieza Urbana”.

Por otro lado, para el segundo segmento, esquema de prestación en zonas de difícil acceso y esquema de prestación regional, en donde todas las APS se encuentran en municipios con hasta 5.000 suscriptores en el área urbana, se hace una agrupación de la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas con las actividades de limpieza urbana bajo el concepto de “Costo de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y limpieza urbana”.

Para el tercer segmento, únicamente se hace referencia a las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y mantenimiento e instalación de cestas, las cuales se encuentran agregadas bajo un solo costo. Esto debido a que, como lo indica la resolución en mención²⁰, a los suscriptores ubicados en centros poblados rurales sólo se les podrá cobrar el mantenimiento e instalación de cestas, toda vez que el Decreto 1077 de 2015, establece que las demás actividades (Corte de Césped, Poda de Árboles, Lavado de áreas públicas y Limpieza de Playas) deben ser prestadas únicamente en zona urbana.

En términos operativos, en ambas resoluciones, se definió que las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y las de limpieza urbana son responsabilidad de las personas prestadoras del servicio público de aseo en el área de prestación donde realicen la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.

Igualmente, en ambos marcos tarifarios se determinó que la información de árboles a intervenir, áreas verdes objeto de corte, áreas públicas objeto de lavado, kilómetros de playas objeto de limpieza y número de cestas a instalar y/o realizar mantenimiento (en adelante unidades de prestación), corresponden a las definidas en el PGIRS del municipio.²¹ En la siguiente tabla se presenta una comparación de las características operativas de cada una de las actividades de limpieza urbana.

¹⁷ Compila la Resolución CRA 720 de 2015.

¹⁸ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones”

¹⁹ Compila la Resolución CRA 853 de 2018.

²⁰ Parágrafo 4 del artículo 67. Costo de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, Mantenimiento e Instalación de cestas por suscriptor. (CBICS). Resolución CRA 853 de 2018.

²¹ Dichas disposiciones regulatorias se encuentran en concordancia con lo establecido en el artículo 2.3.2.2.5.118. Transición del Decreto 1077 de 2015.

Tabla 1. Características de las actividades de limpieza urbana

Actividades de Limpieza Urbana	Unidad de prestación	Características	Excepciones	Responsable de la prestación	Lugar de prestación
Poda de árboles	No. de árboles	<ul style="list-style-type: none"> - Corresponde al corte de ramas y follajes, la presentación y recolección para disposición final o aprovechamiento. - Se realiza sobre los árboles ubicados en vías y áreas públicas, de acuerdo con el catastro de árboles objeto de poda entregado por el municipio o distrito en el PGIRS. - El cobro por vía tarifa, sólo podrá hacerse cuando se cuente con dicho catastro y se realice efectivamente la actividad. <p>(Artículos 2.3.2.2.6.70 y 2.3.2.2.5.118 Decreto 1077 de 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Árboles ubicados en antejardines. - Árboles ubicados en zonas donde se presenten instalaciones eléctricas en correspondencia al Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE). - Árboles ubicados en las rondas y zonas de manejo de quebradas, ríos y canales. - La tala de árboles y las actividades de ornato y embellecimiento. <p>(Artículo 2.3.2.2.6.70 Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Prestadores del servicio público de aseo de residuos no aprovechables.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.6.71 Decreto 1077 de 2015, Parágrafo 3 del artículo 5.3.2.2.3.1., Parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., artículos 5.3.5.3.3.4., 5.3.5.5.3.4., 5.3.5.6.3.4. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.7.3.4. de la Resolución CRA 943 de 2021))</p>	<p>En el área de prestación del servicio donde se realicen las actividades de Recolección y Transporte de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 Artículo 5.3.2.2.3.1. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>
Corte de Césped	m2	<p>La actividad deberá realizarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> - En las áreas verdes públicas de los municipios incluidas en el catastro de áreas públicas objeto de la actividad, entregado por el municipio o distrito en el PGIRS. - De forma programada, cuando la altura del césped supere los 10 cm. - En horario diurno para zonas residenciales. - El cobro por vía tarifa, sólo podrá hacerse cuando se cuente con dicho catastro y se realice efectivamente la actividad. <p>(Artículos 2.3.2.2.2.6.66, 2.3.2.2.2.6.67 y 2.3.2.2.5.118 Decreto 1077 de 2015)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Áreas verdes de antejardines. - Actividades de ornato y embellecimiento. <p>(Artículos 2.3.2.2.2.6.66 y 67 Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Prestadores del servicio público de aseo de residuos no aprovechables.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.6.68 del Decreto 1077 de 2015, Parágrafo 3 del artículo 5.3.2.2.3.1., Parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., artículos 5.3.5.3.3.4., 5.3.5.5.3.4., 5.3.5.6.3.4. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.7.3.4. de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>	<p>En el área de prestación del servicio donde se realicen las actividades de Recolección y Transporte de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 Artículo 5.3.2.2.3.1. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>

Actividades de Limpieza Urbana	Unidad de prestación	Características	Excepciones	Responsable de la prestación	Lugar de prestación
Limpieza de playas	Km	<p>- La actividad deberá realizarse en playas costeras o ribereñas definidas por el municipio o distrito en el PGIRS.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.4.62 Decreto 1077 de 2015)</p>	- Ninguna	<p>Persona prestadora del servicio público de aseo.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.4.62 Decreto 1077 de 2015)</p> <p>Prestadores del servicio público de aseo de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 del artículo 5.3.2.2.3.1., Parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., artículos 5.3.5.3.3.4., 5.3.5.5.3.4., 5.3.5.6.3.4. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.7.3.4. de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>	<p>En el área de prestación del servicio donde se realicen las actividades de Recolección y Transporte de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 Artículo 5.3.2.2.3.1. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>
Instalación y/o mantenimiento de cestas	No. de cestas	<p>La actividad deberá realizarse:</p> <p>- En vías y áreas públicas, para almacenamiento exclusivo de residuos sólidos producidos por los transeúntes.</p> <p>- Para la ubicación de cestas a cargo del prestador se deberá solicitar aprobación del municipio o distrito.</p> <p>- La recolección de los residuos depositados en todas las cestas instaladas es responsabilidad de la persona prestadora del servicio público de aseo.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.4.57 Decreto 1077 de 2015)</p>	- Ninguna	<p>Persona prestadora del servicio público de aseo.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.4.57 Decreto 1077 de 2015)</p> <p>Prestadores del servicio público de aseo de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 del artículo 5.3.2.2.3.1., Parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., artículos 5.3.5.3.3.4., 5.3.5.5.3.4., 5.3.5.6.3.4. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.7.3.4. de la</p>	<p>En el área de prestación del servicio donde se realicen las actividades de Recolección y Transporte de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 Artículo 5.3.2.2.3.1. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>

Actividades de Limpieza Urbana	Unidad de prestación	Características	Excepciones	Responsable de la prestación	Lugar de prestación
				Resolución CRA 943 de 2021)	
Lavado de áreas públicas	m2	<p>- La actividad comprende el Lavado de puentes peatonales y de las áreas públicas cuya condición de limpieza se deteriora por un uso inadecuado de las mismas, es decir en los puntos críticos sanitarios, incluidos en el inventario de puentes peatonales y áreas públicas objeto de Lavado levantado por el municipio o distrito en el PGIRS.</p> <p>- La frecuencia máxima de Lavado de puentes peatonales que se puede trasladar por vía tarifa es de dos veces al año.</p> <p>- Cuando confluya dos o más prestadores en una misma área deberán suscribir acuerdos y distribuir las áreas de Lavado en proporción al número de suscriptores que atiendan en dicha área.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.5.63 y 2.3.2.2.2.5.65 Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>- Lavado de parques, monumentos, esculturas, pilas y demás mobiliario urbano y bienes de interés cultural.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.5.65 Decreto 1077 de 2015)</p>	<p>Persona prestadora del servicio público de aseo.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.5.63 Decreto 1077 de 2015)</p> <p>Prestadores del servicio público de aseo de residuos no aprovechables.</p> <p>(Parágrafo 3 del artículo 5.3.2.2.3.1., Parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., artículos 5.3.5.3.3.4., 5.3.5.5.3.4., 5.3.5.6.3.4. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.7.3.4. de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>	<p>En el área de prestación del servicio donde se realicen las actividades de Recolección y Transporte de residuos no aprovechables.</p> <p>(Artículo 2.3.2.2.2.5.63 Decreto 1077 de 2015)</p> <p>(Parágrafo 3 Artículo 5.3.2.2.3.1. y parágrafo 1 del artículo 5.3.5.2.3.1., de la Resolución CRA 943 de 2021)</p>

Fuente: Análisis CRA

2.1.2. Actividades colectivas del servicio público de aseo

La Ley 142 de 1994 establece que el servicio público de aseo es un servicio esencial y que una de las finalidades de la intervención del Estado es velar por la prestación continua e ininterrumpida de los mismos, responsabilidad que ha sido delegada a las personas prestadoras, para el presente caso del servicio público de aseo.

Dicha continuidad, corresponde a una necesidad social por cuanto la gestión de residuos tiene implicaciones en la salubridad pública y en la calidad ambiental del entorno, razón por la cual el servicio público de aseo se encuentra clasificado como un servicio de saneamiento básico.

En este contexto, el servicio público de aseo es considerado como un servicio de interés colectivo por cuanto la calidad y continuidad en su prestación benefician directamente a todos los usuarios, ya sea en sus predios particulares o en la infraestructura y equipamiento urbano.

Es así como las metodologías tarifarias vigentes del servicio público de aseo²², establecen que todos los suscriptores y/o usuarios deben contribuir al cubrimiento de los costos asociados a las actividades de Barrido y Limpieza, y de limpieza urbana dadas sus condiciones de salubridad e interés general de la comunidad, por cuanto se consideran que son actividades colectivas, en tanto benefician a todos los habitantes por igual.

Otra actividad concebida desde la regulación como colectiva, es el aprovechamiento²³, toda vez que su definición y esencia incluyen las razones de salubridad pública y política ambiental, y a que su afectación se encuentre encaminada hacia el interés público y el bien común. Sin embargo, es de resaltar que dicha actividad está dirigida a los predios particulares de los usuarios del servicio y no a la infraestructura y equipamiento urbano.

2.1.2.1. Las actividades colectivas como bien público

Los bienes y servicios se clasifican en 4 grandes grupos de acuerdo con la teoría económica, estos son: el bien público, el bien común, el bien público impuro también llamado bien excluyente o club y el bien privado. La clasificación anterior está dada de acuerdo con las condiciones de rivalidad y de exclusión de los bienes y servicios.

La característica de exclusión implica que es posible excluir a un individuo de consumir un bien mediante mecanismos de precios o decisiones políticas, mientras que la rivalidad implica que el consumo de un individuo impide el consumo de otros individuos, dado que los recursos son escasos. Los bienes privados son totalmente excluyentes y rivales. (Econtec Consultores y Selfinver Inversiones, 2017).

De acuerdo con lo expuesto, las actividades de limpieza urbana pueden ser descritas, en términos económicos, como un bien público dado que es imposible excluir a una persona de su disfrute (no exclusión), y su consumo no impide o reduce el consumo de otra (no rivalidad).

Esas características generan que cuando el bien público es provisto solo con los esfuerzos de algunos individuos, los demás cuentan con la posibilidad de aprovecharse de los beneficios de ese esfuerzo, ya que no pueden ser excluidos de su disfrute o uso. En ese contexto, las personas que quieran reducir sus esfuerzos simplemente aprovechan los servicios provistos sin un precio, es decir, no tienen incentivos para contribuir la parte

²² Resolución CRA 720 de 2015 y Resolución CRA 853 de 2018 la cual derogó las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005 a partir del primero (1) de julio de 2021 (Ver Resolución CRA 919 de 2020). Es preciso señalar que en estas últimas dos resoluciones no existía el componente de Limpieza Urbana, la única actividad que es de carácter colectivo en estas metodologías es la de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

²³ De conformidad con la definición incluida en el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, el aprovechamiento corresponde a la "(...) actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje".

proporcional que les corresponde para proveer el bien público. Incluso cuando existen reglas de aportes voluntarios, algunas personas preferirán no realizar sus aportes o demora en expresar su consentimiento para comprometerse, o actuarán como “free rider”²⁴ aprovechando todo aquello que está disponible sin un precio.

En ese sentido, la consecuencia probable de esperar los esfuerzos voluntarios para proveer bienes públicos es que ellos no sean suficientes para satisfacer las necesidades comunitarias, y la condición de las zonas comunes inexorablemente se verá deteriorada²⁵. Ese fenómeno es conocido como la “tragedia de los comunes”, cuando los bienes públicos son sobreexplotados o no cuentan con suficientes inversiones para su mantenimiento, culminando en su deterioro definitivo²⁶.

Adicionalmente, desde la perspectiva de obtener los aportes necesarios para financiar la provisión de un bien público, debe considerarse que la literatura de diseño de mecanismos encuentra que no existe un modo eficiente e individualmente racional que permita financiar el bien público sin coerción²⁷ o la intervención de un tercero que imponga un mecanismo para recaudar los recursos para financiar el bien público.

Otro elemento que se debe resaltar es que, bajo condiciones institucionales determinadas (homogeneidad de las necesidades, legitimidad de la participación en el acuerdo y estricta vigilancia de lo acordado), es posible que los individuos que deben compartir un bien de uso común acuerden conservarlo o aportar a su mantenimiento, sin intervención de la autoridad estatal²⁸. Esa cooperación espontánea se presenta a través de acuerdos entre los participantes y culminan con la producción en conjunto del bien público²⁹ o su conservación y mantenimiento a lo largo del tiempo³⁰.

Lo anterior reafirma que la prestación de las actividades de limpieza urbana, en la medida que cuentan con naturaleza colectiva, tienen impacto en el bienestar social y que son bienes compartidos entre todos los beneficiarios, por tanto, pueden ser consideradas como un *bien público*. Adicionalmente, la competencia entre los prestadores de este tipo de bienes conduce a que los intereses individuales de estos actores los lleven a que se presenten conflictos ya sea por el desconocimiento o ausencia de lineamientos regulatorios para la transferencia de beneficios, o por la presencia de un “free rider” que dificulta el alcance de los márgenes de retorno esperados.

Por tanto, el principio de la *cooperación espontánea* mencionado en la teoría económica se refiere a la primera instancia de negociación y acuerdo entre los prestadores, identificando en este contexto como el establecimiento de acuerdos de voluntades. Cuando éstos no se materializan, deberá haber una *intervención estatal* por medio del regulador para solucionar la controversia entre las partes, justificando así la pertinencia del establecimiento de criterios enfocados en este tipo de actividades del servicio público de aseo.

2.1.2.2. Conflictos por la prestación de las actividades colectivas del servicio público de aseo en municipios donde hay dos o más personas prestadoras.

El artículo 2.3.2.2.1.11. del Decreto 1077 de 2015 hace referencia a la libre competencia en el servicio público de aseo y sus actividades complementarias, lo cual permite a las

²⁴ Beneficiario de un bien o servicio sin pagar contraprestación alguna. INEAF Business School. (Agosto de 2013) Free Riders. Obtenido de INEAF Business School: <https://www.ineaf.es/tribuna/free-riders/>

²⁵ Ostrom, V., & Ostrom, E. (1999). Public goods and public choices. In *Polycentricity and local public economies. Readings from the workshop in political theory and policy analysis* (pp. 75-105). Ann Arbor, MI, USA: University of Michigan Press.

²⁶ Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.

²⁷ Bergstrom, T., Blume, L., & Varian, H. (1986). On the private provision of public goods. *Journal of Public Economics*, 29(1), 25-49.

²⁸ Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

²⁹ Klein, D. B. (1990). The voluntary provision of public goods? The turnpike companies of early America. *Economic Inquiry*, 28(4), 788-812.

³⁰ Coase, R. H. (1974). The lighthouse in economics. *The Journal of Law and Economics*, 17(2), 357-376.

empresas de servicios públicos³¹ prestar sus actividades en cualquier mercado (salvo en casos específicos³²).

Considerando lo anterior, la existencia de dichos mercados permite que haya municipios o distritos donde dos o más personas prestadoras realicen las actividades de recolección y transporte de residuos en las mismas zonas de la ciudad y, por tanto, confluyan en la misma área de prestación del servicio.

Teniendo en cuenta que la responsabilidad de la prestación de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y las de Lavado de áreas públicas, recaen sobre las personas prestadoras de recolección y transporte en las áreas que atienden en aquellos municipios o distritos en los que existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo y que hay confluencia en una misma área, existe la posibilidad de que las personas prestadoras entren en controversia para definir en qué zonas prestar dichas actividades.

En caso de presentarse una controversia de este tipo, la reglamentación del servicio prevé una instancia de suscripción de acuerdos por voluntad de las partes, para que las personas prestadoras puedan dar solución a dichos conflictos definiendo las vías y/o áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender en el respectivo municipio o distrito, sin perjuicio de que en el mismo acuerdo puedan definir que una sola persona prestadora atienda la totalidad del área en la que confluyen y/o la forma de remunerarse por la prestación de dichas actividades. En este sentido, la obligación de suscribir los acuerdos en mención está definida únicamente para las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y la actividad de Lavado de áreas públicas³³.

Como se mencionó anteriormente, las actividades de Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas y Mantenimiento e Instalación de Cestas, al guardar similitud en su carácter colectivo, con las de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y Lavado de áreas públicas, podrían presentar las mismas problemáticas, es decir que, al desarrollarse en mercados donde dos o más prestadores se ven enfrentados a la necesidad de definir qué áreas atiende cada uno dentro de las zonas donde confluyen; sin embargo, ni la reglamentación, ni la regulación del servicio contienen disposiciones específicas para la suscripción de acuerdos para las actividades de limpieza urbana diferentes al Lavado de áreas públicas.

Ahora bien, no en todos los municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo se presenta confluencia de las personas prestadoras de recolección y transporte de residuos no aprovechables en una misma área de prestación, sin embargo, el carácter colectivo de las actividades puede generar otro tipo de conflictos, en este caso relacionados con la remuneración de las actividades de limpieza urbana.

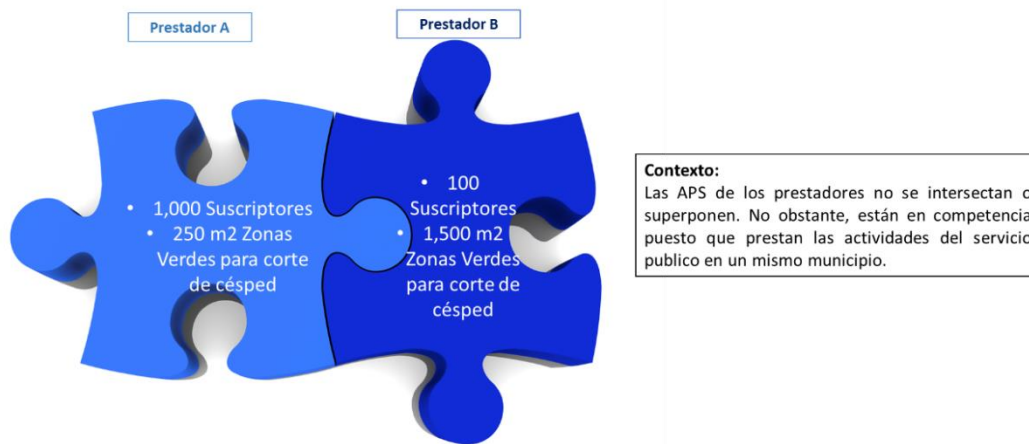
Dado que las actividades de limpieza urbana deben ser cobradas de manera uniforme a la totalidad de los suscriptores del servicio público de aseo por todos los prestadores, las diferencias en densidades poblacionales en determinadas áreas del municipio llevan a que algunos prestadores recauden una mayor cantidad de recursos en relación con las unidades de prestación atendidas. A manera de explicación, la Gráfica 1 muestra de manera representativa cómo podría llegar a presentarse este tipo de situaciones, y la Tabla 2, denota algunos parámetros numéricos hipotéticos que ejemplifican esta misma situación:

³¹ Definidas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

³² Artículo 40 de la ley ibídem.

³³ Decreto 1077 de 2015, Artículo 2.3.2.2.4.52 Acuerdos de Barrido y Limpieza y Artículo 2.3.2.2.5.64 Acuerdos de Lavado de áreas públicas.

Gráfica 1 Ejemplo de conflictos cuando existen dos o más personas prestadoras, pero no hay confluencia



Fuente: Elaboración UAE-CRA.

Tabla 2 Parámetros indicativos ejemplo

Parámetros de Entrada		Prestador A	Prestador B
i	Costo de Corte de Césped (CCC) Res. CRA 720/15 Primer Segmento	\$ 57,00*	\$ 57,00*
ii	Metros cuadrados susceptibles de corte (m2)	250	1.500
iii	Cantidad de suscriptores en la APS	1.000	100
iv	Costos operativos y de personal (i*ii)	\$ 14.250,00**	\$ 85.500,00**
v	Recaudos por tarifa	\$90.681,82	\$ 9.068,18
vi	Margen Operacional (1-(iv/v))	84,29%	-842,86%

* Este valor representa el costo regulado en la Resolución CRA 720 de 2015 para el segmento (pesos de diciembre de 2014/m²).

**Este es un valor hipotético con fines ilustrativos.

Fuente: Ejemplo CRA

En este ejemplo, se evidencia que el Prestador A, dada la gran cantidad de suscriptores que atiende en su APS y un reducido número de unidades de prestación, recauda un excedente de ingresos vía tarifa significativo. Mientras que, el Prestador B cuenta con una baja cantidad de suscriptores a quien cobrarles y un gran número de unidades de prestación a intervenir, lo cual se traduce en un desbalance operativo, toda vez que los ingresos reconocidos por la fórmula tarifaria podrían no ser suficientes para remunerar la proporción de la actividad colectiva que realiza dicho prestador.

Así las cosas, en el ejemplo, el Prestador A está recaudando recursos que corresponden a unidades de prestación atendidas por el Prestador B, teniendo en cuenta la naturaleza colectiva de las actividades de limpieza urbana.

Otro ejemplo de conflictos por remuneración que se pueden presentar en la prestación de las actividades de limpieza urbana corresponde a los casos en los que, en un municipio todas las unidades de prestación objeto de alguna de dichas actividades se encuentran localizadas en el área de prestación de una de las personas prestadoras, como puede suceder con las playas públicas objeto de la actividad de limpieza de playas.

En cumplimiento de las disposiciones de la Ley 142 de 1994, las personas prestadoras sólo deben ser remuneradas por las actividades que efectivamente realizaron en las áreas de

prestación atendidas³⁴; sin embargo, la distribución equitativa de los costos de la prestación de las actividades de limpieza urbana entre todos los suscriptores del municipio, habilita a las personas prestadoras a cobrar el Costo de Limpieza Urbana - CLUS a todos los usuarios del servicio, sin que exista una disposición regulatoria que obligue a la distribución de los recursos recaudados entre las personas prestadoras, en proporción a la cantidad de unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana efectivamente atendidas por cada una de ellas, en casos como el descrito en la Gráfica 1.

Cabe mencionar entonces, que la materialización de los conflictos ya sea que estén relacionados con determinar las áreas a atender o con la forma de redistribución de los recursos recaudados, puede generar fallas en la prestación de las actividades colectivas en los municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.

En este mismo sentido, en caso de que estos conflictos no sean solucionados, la no atención de los elementos de mobiliario urbano (unidades de prestación), en las condiciones de calidad y continuidad definidas en el Decreto 1077 de 2015, puede desencadenar afectación a los usuarios del servicio por problemáticas como: Aumento de vectores (insectos o roedores) por no poda de césped, obstaculización de vías vehiculares y/o peatonales por no poda de árboles y daños a terceros, disminución de las condiciones de limpieza de las áreas públicas por no instalación y/o mantenimiento de cestas o no limpieza de playas.

Finalmente, es importante precisar que este tipo de conflictos no se presentan en el esquema de prestación de la actividad colectiva de Aprovechamiento³⁵, que, si bien es una actividad con esta característica, la remuneración a las personas prestadoras de la actividad se realiza de acuerdo con la cantidad de toneladas efectivamente aprovechadas que cada prestador gestiona en el periodo de facturación. Adicionalmente, las personas prestadoras de aprovechamiento pueden seleccionar libremente en qué zonas de los municipios atendidos realizarán las actividades de recolección selectiva, transporte separado hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento, pesaje y clasificación de materiales efectivamente aprovechables.

2.1.2.3. Solución de conflictos por voluntad de las partes

Cuando los participantes de un mercado entran en conflicto por la provisión de bienes públicos, los mismos tienen la posibilidad de solucionarlo sin requerir la intervención de un tercero que dirima la controversia. Dado que cada parte cuenta con información sobre sus propios costos y capacidades, obtienen una ventaja y reducen sus riesgos conforme acuerden con la otra parte la realización de ciertas actividades o la asunción de esas responsabilidades a cambio de una contraprestación o el desarrollo de una conducta³⁶. De esta manera, en el servicio público de aseo, los acuerdos entre las personas prestadoras para la prestación de las actividades colectivas consisten en un ejercicio de balance entre los costos de asumir un riesgo en relación con los beneficios de incentivar un comportamiento³⁷.

Sin embargo, diversos motivos, entre ellos, la asimetría de información entre las personas prestadoras, la ausencia de confianza, o la imprevisibilidad de las soluciones por vía legal pueden impedir que las partes, que de otra manera celebrarían un contrato o acuerdo, se abstengan de hacerlo.

La asimetría de la información entre las partes de una negociación puede impedir la suscripción de un acuerdo, por dos razones, i) la imposibilidad de contar o analizar toda la información relevante para una transacción, especialmente sobre riesgos futuros, lo cual

³⁴ Artículo 148. Requisitos de las facturas. Ley 142 de 1994

³⁵ Reglamentada en el Decreto 1077 de 2015 modificado por el Decreto 596 de 2016 y la Resolución 276 de 2016, ambas expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

³⁶ Polinsky, A. M. (1983). Risk sharing through breach of contract remedies. *The Journal of Legal Studies*, 12(2), 427-444.

³⁷ Milgrom, P. R., & Roberts, J. D. (1992). Economics, organization and management.

puede desencadenar comportamientos estratégicos para que cada parte distribuya para sí las ganancias del acuerdo³⁸, ii) cuando existe asimetría de información entre el valor que las partes le asignan al objeto sobre el cual están negociando, su propensión a obtener la mayor utilidad posible, impide que alcancen un acuerdo mutuamente satisfactorio³⁹.

Sin perjuicio de esas condiciones que obstaculizan los acuerdos entre las personas prestadoras, cuando esos problemas no se presentan, las partes cuentan con los incentivos para suscribir un acuerdo que en la mayoría de las situaciones debería superar la ausencia de perspectiva y de conocimiento de los detalles locales relevantes, y con ello la necesidad de simplificar los procesos de solución por parte de las autoridades de Gobierno sobre quienes recae la responsabilidad de dirimirlos.⁴⁰

Sin embargo, las condiciones que permiten que las personas prestadoras lleguen a un acuerdo sobre la provisión de bienes públicos, son lo suficientemente estrictas para impedir que esa solución o acuerdos surjan espontáneamente entre las partes o que se presenten los incentivos para que las mismas revelen su disponibilidad para financiar o realizar las actividades, caso en el cual acuden a una autoridad que resuelva su controversia en la medida que ellas fallen en alcanzar un acuerdo satisfactorio.

Por lo anterior, la participación de un tercero con la labor de solucionar dichos conflictos entre las personas prestadoras, como es el caso de las Comisiones de Regulación, desarrolla dos elementos jurídicos, por un lado, remedia las fallas en el proceso de transacción de las partes que no alcanzaron un acuerdo y, por otro lado, la manera como un conflicto es resuelto puede determinar la forma en que se celebren los acuerdos en el futuro. Esto es debido a que cada solución adjudicada tiene un impacto en la conducta ulterior, toda vez que la autoridad probablemente resuelva situaciones similares, es decir, que la decisión tomada entre a formar parte del conjunto de datos con que las partes en posible disputa prevén algunas consecuencias de sus actos, y en materia transaccional, planifican sus acuerdos⁴¹.

La anterior consideración es importante, en tanto que permite observar que las reglas que sustenten la decisión de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, determinan el comportamiento futuro de los prestadores del servicio público de aseo.

2.1.2.4. Solución de conflictos mediante la intervención del Regulador

El numeral 9 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, establece como función de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA:

“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.”

Dicha disposición, muestra que las Comisiones de Regulación están legalmente facultadas para adjudicar, es decir, para asignar o atribuir algo a una persona prestadora, en este caso, decidir quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios, en caso que las empresas tengan un conflicto y así lo soliciten. Esta decisión debe atender al propósito de minimizar los costos en la prestación del servicio.

³⁸ Tirole, J. (2009). Cognition and incomplete contracts. *American Economic Review*, 99(1), 265-94.

³⁹ McKelvey, R. D., & Page, T. (2002). Status quo bias in bargaining: An extension of the Myerson–Satterthwaite theorem with an application to the Coase theorem. *Journal of Economic Theory*, 107(2), 336-355.

⁴⁰ Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

⁴¹ Dan-Cohen, M. (1985). Bureaucratic Organizations and the Theory of Adjudication. *Columbia Law Review*, 85, 1

Por otro lado, cuando existen conflictos relacionados con la remuneración entre personas prestadoras por distribución no proporcional de unidades de prestación atendidas y suscriptores facturados, esta Comisión de Regulación tiene la facultad de solucionar esta controversia, en atención a la facultad establecida de manera general en el inciso primero del artículo 73, que expresa que a las Comisiones de Regulación les corresponde regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible, y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, y en especial, en el literal a) del numeral 74.2 del artículo 74 de la Ley 142 de 1994 la cual dispone:

“Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado”.

Es por lo anterior que las reglas que se adopten para solucionar este tipo de conflictos deben buscar que la prestación por parte de las empresas sea económicamente eficiente.

Las reglas o criterios que establezca el regulador para solucionar los conflictos relacionados con la determinación de las unidades de prestación que le corresponde a cada prestador en caso de atender en la misma zona de un municipio y/o distrito, y sobre los recursos a trasladarse mutuamente por las actividades de limpieza urbana, deben estar enfocadas a reducir las fuentes de incertidumbre e ineficiencia que puedan afectar la prestación del servicio a los usuarios, y con ello, generar las condiciones para que los prestadores que atiendan en un mismo municipio, con su mayor conocimiento del mercado atendido, puedan convenir la solución de los conflictos por la prestación de limpieza urbana, de acuerdo con sus ventajas comparativas.

a) Aplicación analógica de criterios regulatorios

Para el caso de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, así como Lavado de áreas públicas el Decreto 1077 de 2015, en los artículos 2.3.2.2.2.4.51 y 2.3.2.2.2.5.63, confiere a la Comisión de Regulación la obligación de determinar la metodología de cálculo de los kilómetros a barrer y de las áreas públicas de Lavado que corresponden a cada prestador, en función del número de usuarios que cada uno atienda en el área de confluencia.

De igual forma, para estas actividades, los artículos 2.3.2.2.2.4.52 y 2.3.2.2.2.5.64 *ibídem* disponen que en el evento en que no se logre un acuerdo entre las personas prestadoras en los términos previstos en el mismo decreto, cualquiera de las partes podrá solicitar a la Comisión de Regulación la solución de dichas controversias, en los términos del artículo 73, numeral 73.9, de la Ley 142 de 1994.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, la Comisión de Regulación expidió los siguientes actos administrativos:

- **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”.*

- **Resolución CRA 767 de 2016 compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021** *“Por la cual se regulan las condiciones generales de los acuerdos de Lavado, que los prestadores suscriban y se establece una metodología que permita calcular y asignar geográficamente las áreas públicas objeto de Lavado que corresponden a cada prestador en los casos en que se deben resolver controversias suscitadas entre los prestadores que confluyen en un área de prestación de las actividades de recolección y transporte del servicio público de aseo.”*
- **Resolución CRA 900 de 2019 compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021** *“Por la cual se establecen aspectos generales de los acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, se regula la solución de las controversias entre prestadores del servicio público de aseo que realicen la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas en un área de confluencia, y se determinan las metodologías para calcular y asignar geográficamente los kilómetros de Barrido y Limpieza que corresponden a cada prestador en dicha área”.*

Se precisa que la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, fue construida realizando un ajuste a las disposiciones de solución de controversias definidas en la Resolución CRA 709 de 2015, para que fueran aplicables en la actividad de Lavado de áreas públicas, por lo que ambas resoluciones conservaron una gran similitud en cuanto a las metodologías y disposiciones generales.

Al respecto de la Resolución CRA 709 de 2015, la misma fue aplicada para la solución de controversias de barrido por confluencia entre 2015 y 2019, periodo durante el cual se identificaron en la resolución, aspectos que dificultaron el desarrollo de las actuaciones administrativas, que prolongaron su trámite y que en algunos casos no permitieron dar una solución definitiva de los conflictos.

Por lo anterior, dicha resolución fue sometida a una evaluación *“Ex post”*, para lo cual, en el año 2018, se desarrolló el estudio de Análisis de Impacto Normativo *“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”*. La alternativa de intervención seleccionada fue la de revisar y ajustar las disposiciones regulatorias para la solución de conflictos por confluencia en la prestación de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, para posteriormente expedir un nuevo acto administrativo que derogara la Resolución CRA 709 de 2015.

En consecuencia, esta Comisión de Regulación expidió la Resolución CRA 900 de 2019, compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, la cual derogó la Resolución CRA 709 de 2015, y entre otros aspectos definió el concepto de Área de Confluencia, simplificó las metodologías para la distribución y asignación geográfica de kilómetros e incluyó mayor especificidad en los requisitos de información necesarios para solicitar la intervención de la Comisión para la solución de conflictos.

En adición a lo anterior, durante el proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 900 de 2019, se identificó la necesidad de regular adicionalmente, la solución de controversias por remuneración entre personas prestadoras del servicio público de aseo que presten la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas en municipios donde existan dos o más personas prestadoras. En este sentido, en el año 2021 se expidió la Resolución CRA 956 de 2021⁴².

Ahora bien, teniendo en cuenta que las disposiciones reglamentarias están enfocadas expresamente a la solución de controversias de Barrido y Limpieza y Lavado entre personas prestadoras en municipios donde existan dos o más personas prestadoras, para las demás

⁴² *“Por la cual se adiciona el Título 2 a la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 sobre “Aspectos generales de los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que incluyan la remuneración de esas actividades y resolución de conflictos por remuneración entre personas prestadoras del servicio público de aseo que realicen las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas”*

actividades de limpieza urbana se cuenta con la facultad asignada por la Ley 142 de 1994 en sus artículos 73 y 74 para la solución de conflictos que se puedan generar entre personas prestadoras.

Sin embargo, la obligación de resolver las posibles controversias que surjan entre los prestadores de los servicios públicos a su cargo es general y para todas las actividades del servicio, por tanto, la CRA está facultada legalmente para fijar los parámetros con los cuales se pretenda resolver posibles conflictos que surjan en la prestación de las actividades de Corte de Césped, poda de árboles, limpieza de playas e instalación y/o mantenimiento de cestas en vías y áreas públicas.

Al respecto, la expedición de criterios para la solución de controversias de las actividades anteriormente mencionadas por parte de esta Comisión de Regulación, también se fundamenta en el principio de analogía, considerado como un criterio auxiliar de la actividad judicial en el artículo 230 de la Constitución Política y, que resulta aplicable en la actividad regulatoria.

La analogía, está consagrada en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887 así: *"Artículo 8º. Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulan casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho"*.

La analogía se justifica en el principio de equidad, pues como lo reconoce la jurisprudencia, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual⁴³ La Corte Constitucional ha explicado el concepto de analogía expresando que:

*"La analogía es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la ratio juris o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general. La analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación. El juez que acude a ella no hace nada distinto de atenerse al imperio de la ley. Su consagración en la disposición que se examina resulta, pues, a tono con el artículo 230 de la Constitución."*⁴⁴

Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha expresado en un concepto que la analogía supone: *"(i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materia semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho. Si se dan estas condiciones, se permite aplicar la ley análoga o semejante"*⁴⁵.

Frente a la aplicación del principio de analogía en el derecho público, no existe una prohibición, más sí límites debido a la sujeción de las autoridades administrativas al principio de legalidad y que *"(...) Cuando la competencia administrativa existe y de lo que se trata es de establecer el procedimiento para su aplicación, como sucede en el caso que se revisa, la analogía puede ser utilizada para asegurar el cumplimiento de la función asignada (...)"*⁴⁶.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 11001-03-06-000-2015-00182-00(2274) del 10 de noviembre de 2015.

⁴⁴ Corte Constitucional Sentencia C-083 de 1995.

⁴⁵ Ibídem.

⁴⁶ Ibídem.

En este sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, señaló ⁴⁷:

“(...) aunque en efecto la norma no hace mención sobre la posibilidad de regular los acuerdos entre prestadores para las actividades del servicio público de aseo en sus componentes de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas, Instalación y Mantenimiento de Cestas, el hecho de que dichas actividades sean reconocidas tanto por la ley como por su reglamentación posterior, hacen posible extender por analogía los efectos jurídicos, las obligaciones y lineamiento contenidos, entre otros en los artículos 2.3.2.2.2.5.63 y 2.3.2.2.2.5.64 para dichas actividades.

(...)

Por lo anterior, la comisión podrá expedir la regulación que encuentre pertinente y necesaria en cuanto a emplear la figura de acuerdo entre prestadores que confluyan en una misma área de prestación, con el propósito de propender por la eficiente prestación de las actividades del servicio público de aseo, sin que para ello medie de manera expresa lineamiento por parte de este Ministerio. Para el efecto igualmente podrán adoptar directrices de los acuerdos ya regulados.”

b) Diseño de mecanismos para resolver conflictos

Sobre la definición de los criterios para la solución de conflictos entre personas prestadoras de las actividades de limpieza urbana, las cuales, en términos económicos, se consideran un bien público, resulta pertinente señalar los avances de la teoría de “*diseño de mecanismos*” la cual expone que un mecanismo es una institución, procedimiento o juego⁴⁸ que determina un resultado en un contexto de participantes racionales, en el que el organizador del mecanismo no cuenta con la información sobre las preferencias de los participantes, en otras palabras quien organiza el mecanismo no debe saber cuál es el resultado óptimo antes de proceder, debe actuar de manera indirecta, ya que no le es posible simplemente prescribir un resultado, puesto que debe contar con la información sobre las preferencias de los participantes, por lo que el diseño del procedimiento debería generar la información requerida durante su desarrollo. Esto resulta problemático en la medida que quienes cuentan con esa información relevante, tienen unos objetivos diferentes a los del garante del resultado, lo que implica que no cuentan con incentivos para revelar la información necesaria⁴⁹.

La literatura de diseño de mecanismos parte de la base de situaciones en que existen; i) divergencias entre los objetivos de una autoridad, de un planificador central o del gobierno y los de los individuos particulares y ii) asimetría de información entre la autoridad y los particulares. Esas circunstancias no impiden que la autoridad pueda diseñar una regla de comportamiento que incentive, incluso en esas condiciones, que los individuos revelen la información con la que cuentan. Este caso se presenta en todas aquellas situaciones en las que alcanzar un objetivo requiere de las acciones de un conjunto de individuos con preferencias, gustos o propensiones distintas.

De manera general e indicativa, la literatura sugiere diseñar un mecanismo cuando existe asimetría de información como por ejemplo; en el diseño óptimo de un sistema tributario⁵⁰, de un sistema de contribuciones al sistema de salud⁵¹, en quién adquiere la utilización del espectro electromagnético⁵², en la regulación de los monopolios naturales⁵³, la reducción

⁴⁷ Radicado 2016EE0091095 de 28 de septiembre de 2016 recibido en la Comisión de Regulación con el radicado CRA 2016-321-007223-2 de 5 de octubre de 2016.

⁴⁸ En el sentido de una interacción estratégica entre individuos con objetivos distintos.

⁴⁹ Maskin, E. S. (2008). Mechanism design: How to implement social goals. *American Economic Review*, 98(3), 567-76.

⁵⁰ Bierbrauer, F. (2009). A note on optimal income taxation, public goods provision and robust mechanism design. *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 667-670.

⁵¹ Iuga, A. O., & McGuire, M. J. (2014). Adherence and health care costs. *Risk management and healthcare policy*, 7, 35.

⁵² McMillan, J. (1994). Selling spectrum rights. *Journal of Economic Perspectives*, 8(3), 145-162.

⁵³ Bergemann, D., & Schlag, K. (2011). Robust monopoly pricing. *Journal of Economic Theory*, 146(6), 2527-2543.

de la contaminación ambiental⁵⁴, en la política de agricultura⁵⁵, en el sistema de compra pública⁵⁶, en los mercados en internet⁵⁷, en la organización industrial⁵⁸, solución de conflictos de derecho civil⁵⁹, e incluso para explicar fenómenos históricos acaecidos en la antigüedad clásica⁶⁰.

Adicionalmente, respecto a los mecanismos o procedimientos para inducir la financiación de bienes públicos, que es otra situación en que la autoridad no conoce los costos de provisión del bien público ni las preferencias de los usuarios por los mismos, resulta pertinente la aplicación de un mecanismo que permita la revelación de la información privada sobre costos de prestación de la actividad.

En el contexto de conflictos relacionados con la limpieza urbana en el servicio público de aseo y las actividades a las que se refiere este documento, las lecciones de la teoría de diseño de mecanismos son aplicables por dos razones, un mecanismo puede i) ser la herramienta de solución directa de una controversia y ii) ser empleado para determinar las contribuciones que deba hacer cada una de las partes involucradas para prestar el bien colectivo de la limpieza de las áreas públicas.

Este tipo de herramientas han sido utilizadas en Colombia por la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG en las resoluciones expedidas para definir quien utiliza la infraestructura esencial de transporte de gas y financiar los bienes públicos que utilizan los prestadores de dicho sector.⁶¹

De igual manera, los reguladores de otros servicios públicos también pueden diseñar un conjunto de procedimientos que contengan los incentivos para que las personas prestadoras evalúen su propia capacidad técnica y financiera para prestar las actividades de limpieza urbana en el área en conflicto y sean ellas quienes presenten una propuesta económica que represente el menor costo para el suscriptor.

Para la solución de conflictos, el regulador, en lugar de acudir a solicitudes de documentos y otros medios de prueba, puede diseñar un mecanismo que incentive a que las partes revelen la información necesaria, sin requerir de las actividades asociadas a los procedimientos tradicionales⁶² (lo cual promueve la reducción de costos de transacción para dicho actor).

En esa materia existen una serie de mecanismos para incentivar las contribuciones necesarias y resolver los conflictos que se presenten en la prestación de las actividades de Limpieza Urbana en mercados con asimetría de información. Esos mecanismos son: i) la contribución voluntaria, ii) la contribución proporcional (con contribuciones voluntarias), iii) Walker-Van Essen, iv) Groves-Ledyard y v) Vickrey-Clarke-Groves.

Se resalta que estos mecanismos son económicamente consistentes si cumplen las siguientes características: i) comportamiento racional de los agentes, ii) son óptimos en

⁵⁴ Laffont, J. J. (1994). Regulation of pollution with asymmetric information. En *Nonpoint source pollution regulation: Issues and analysis* (pp. 39-66). Springer, Dordrecht.

⁵⁵ Chambers, R. G. (2002). Information, incentives, and the design of agricultural policies. *Handbook of Agricultural Economics*, 2, 1751-1825.

⁵⁶ Burguet, R., Ganuza, J. J., & Hauk, E. (2012). Limited liability and mechanism design in procurement. *Games and Economic Behavior*, 76(1), 15-25.

⁵⁷ Ba, S., Whinston, A. B., & Zhang, H. (2003). Building trust in online auction markets through an economic incentive mechanism. *Decision Support Systems*, 35(3), 273-286.

⁵⁸ Mookherjee, D. (2006). Decentralization, hierarchies, and incentives: A mechanism design perspective. *Journal of Economic Literature*, 44(2), 367-390.

⁵⁹ Klement, A., & Neeman, Z. (2005). Against compromise: A mechanism design approach. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 21(2), 285-314.

⁶⁰ Kaiser, B. A. (2007). The Athenian trierarchy: Mechanism design for the private provision of public goods. *The Journal of Economic History*, 67(2), 445-480.

⁶¹ Resolución CREG 071 de 1999; Resolución CREG 114 de 2017; y Documento CREG – 088 de 2018.

⁶² Bester, H., & Wärneryd, K. (1998). *Conflict resolution under asymmetric information* (No. 264). Stockholm School of Economics.

términos de Pareto⁶³, iii) cuentan con presupuesto neutral⁶⁴ y, iv) son compatibles con los incentivos. Dichas características implican, en otras palabras, que los actores buscan satisfacer sus objetivos al menor costo posible, el bienestar de la sociedad se incrementa con la implementación del mecanismo, su desarrollo no requiere de aportes o subsidios de terceros (esa neutralidad se puede alcanzar con los aportes y transferencias entre los participantes) y la mejor estrategia de los participantes es revelar su información privada.

Los mecanismos se describen a continuación:

- i) **La contribución voluntaria:** es un mecanismo en el que los individuos anuncian su contribución voluntaria a la producción del bien público y únicamente se provee la proporción del bien público que resulta de la sumatoria de dichas contribuciones individuales. Ese mecanismo no genera los incentivos para proveer el bien público, ya que la mejor estrategia para cada uno de los participantes es no contribuir y esperar las contribuciones de los demás, que tienen el mismo incentivo, generando la situación de tragedia de los comunes descrita anteriormente.
- ii) **La contribución proporcional:** en este mecanismo la autoridad central se compromete a recaudar el costo del bien público a producir a través de contribuciones proporcionales al disfrute que cada persona obtiene del bien público, en este mecanismo los individuos participantes no se encuentran incentivados a contribuir ni a revelar su valuación del bien público.
- iii) **Walker-van Essen:** mecanismo en el que las partes que desean contribuir al bien público señalan la cantidad de unidades que están dispuestos a proveer y a qué costo, por lo que en algunos casos la contribución de los participantes será suficiente para financiar el bien público, pero en otros casos dichas contribuciones no serán suficientes para proveerlo.⁶⁵
- iv) **Groves-Ledyard**⁶⁶: en este mecanismo existe una propuesta de contribución voluntaria para la prestación de la actividad colectiva de todas las partes, la mejor propuesta será seleccionada por presentar los menores costos para la provisión del bien público. Adicionalmente, la remuneración de la propuesta ganadora se calcula a partir de la diferencia entre ella y la mediana de las demás propuestas. Quienes presentaron ofertas más bajas deberán financiar la oferta ganadora con un “castigo” también definido por la mediana de la diferencia entre la propuesta ganadora y la suya⁶⁷. Su éxito depende de la implementación de un factor de “castigo” lo suficientemente alto que incentive a la presentación de propuestas (contribuciones)⁶⁸.
- v) **Vicrey-Clarke-Groves:** este mecanismo consiste en que la propuesta para proveer el bien público depende de la diferencia entre los costos marginales⁶⁹ que supondría la producción de dicho bien para cada uno de los participantes.

Se implementa a través de una subasta con sobre cerrado, donde la propuesta ganadora corresponde a aquella con menores costos para la provisión del bien

⁶³ Es decir, que al menos uno de los agentes o partes de determinado contexto, alcance un nivel de bienestar superior con la aplicación del mecanismo, sin desmejorar a otra.

⁶⁴ Presupuesto que tiene un fin específico y que no está sujeto a modificarse.

⁶⁵ Van Essen, M., & Walker, M. (2017). A simple market-like allocation mechanism for public goods. *Games and Economic Behavior*, 101, 6-19.

⁶⁶ Groves, T., & Ledyard, J. (1977). Optimal allocation of public goods: A solution to the free rider problem. *Econometrica*, 45(4), 783-809.

⁶⁷ Falkinger, J., Fehr, E., Gächter, S., & Winter-Ember, R. (2000). A simple mechanism for the efficient provision of public goods: Experimental evidence. *American Economic Review*, 90(1), 247-264.

⁶⁸ Chen, Y., & Plott, C. R. (1996). The Groves-Ledyard mechanism: An experimental study of institutional design. *Journal of Public Economics*, 59(3), 335-364.

⁶⁹ La diferencia entre los costos marginales corresponde a los sacrificios que implica una unidad adicional del bien público.

público, pero asignándole el valor correspondiente al segundo mejor precio ofrecido.

En materia de bienes públicos, ese procedimiento genera que la asignación del responsable de la provisión del bien público dependa de sus posibilidades de realizar la actividad utilizando menos recursos⁷⁰. Este procedimiento garantiza que los oferentes revelen directamente su costo de prestar el servicio, y el que cuente con un costo más bajo sea la persona que lo preste⁷¹.

De esta manera resulta, al menos teóricamente posible, que exista un mecanismo, que, siendo compatible con los incentivos, permita que la autoridad reguladora de manera general obtenga la información necesaria para que las actividades colectivas sean prestadas por la empresa que esté más dispuesta a realizarlas al menor costo posible. Sin embargo, sólo dos de los mecanismos explicados cumplen las restricciones necesarias para generar cooperación en un contexto de actores racionales: Groves-Ledyard y Vickrey-Clarke-Groves.

Debe reconocerse que la literatura teórica sobre la materia recomienda que el mecanismo seleccionado sea adaptado a las circunstancias particulares del conflicto que se quiera resolver, en cuanto a los elementos que deben conformar las reglas que rigen el mecanismo⁷².

Considerando lo anterior, se podría partir de la implementación de un mecanismo adaptado a las condiciones de prestación para la solución de conflictos en el ámbito de las actividades de limpieza urbana en municipios donde hay competencia.

El fin último de la aplicación de un mecanismo competitivo, es que el prestador que cuente con costos menores para atender un área en conflicto recibirá de sus competidores el monto que se determine a través de su aplicación en proporción a las unidades de prestación a atender y teniendo en cuenta las disposiciones de la metodología tarifaria aplicada en el municipio donde se presenta la controversia.

Ahora bien, el mecanismo competitivo debe diseñarse de manera consistente con la metodología tarifaria vigente aplicable para la remuneración de las actividades de limpieza urbana, por tanto, las propuestas económicas que preparen los competidores deberán ser calculadas a partir de la aplicación de las fórmulas tarifarias del Costo de Limpieza Urbana, establecidas en la Resolución CRA 943 de 2021.

Un vez calculado el precio techo en los municipios con más de 5.000 suscriptores o el precio máximo y el precio mínimo en los municipios con hasta 5.000 suscriptores, cada persona prestadora deberá determinar hasta cuanto puede disminuir dicho cobro por suscriptor, teniendo en cuenta que la prestación de las actividades deberá realizarse en las condiciones de calidad y continuidad definidas en la Ley 142 de 1994 y observando los criterios técnicos para la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Lavado de Áreas Públicas, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, definidas en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya⁷³.

En ningún caso, las propuestas de las personas prestadoras podrán superar el precio techo de la actividad de limpieza urbana, en los casos en que los conflictos se presenten en municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Título 2 de la Parte 3 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021. Para los municipios incluidos en el ámbito de aplicación del Título 5 de la Parte 3 del Libro 5 de la resolución *ibidem*, la propuesta presentada por los

⁷⁰ Ausubel, L. M., & Milgrom, P. (2006). The lovely but lonely Vickrey auction. *Combinatorial auctions*, 17, 22-26.

⁷¹ Klein, M., Plakosh, D., & Walnau, K. (2008). *Using the Vickrey-Clarke-Groves Auction Mechanisms for Enhanced Bandwidth Allocation in Tactical Data Networks* (No. CMU/SEI-2008-TR-004). CARNEGIE-MELLON UNIVERSITY SOFTWARE ENGINEERING INSTITUTE.

⁷² Falkinger, J., Fehr, E., Gächter, S., & Winter-Ember, R. (2000). A simple mechanism for the efficient provision of public goods: Experimental evidence. *American Economic Review*, 90(1), 247-264.

⁷³ Subsecciones 4, 5 y 6 del Capítulo 2 del Título 2 del Decreto 1077 de 2015.

competidores no podrá superar el precio máximo, ni ser inferior al precio mínimo definidos para el municipio donde se presenta el conflicto.

En adición a lo anterior, se resalta que para la definición del mecanismo competitivo deben considerarse tanto los efectos de su interacción con la metodología tarifaria adoptada para la prestación del servicio, como de su aplicación consistente en el tiempo.

El mecanismo de solución de controversias debe ser percibido como consistente con las decisiones de la metodología tarifaria y sus propiedades para incentivar la producción eficiente en el servicio. Esto se debe a que la metodología tarifaria contiene las expectativas con las que cuenta el regulador sobre eficiencia en el uso de los recursos y comportamiento empresarial durante el período de su vigencia⁷⁴, y las cuales no pueden modificarse sin afectar la credibilidad del compromiso regulatorio con los incentivos incorporados en el respectivo marco tarifario⁷⁵. Mantener la percepción de conservar los incentivos de eficiencia originalmente contemplados en el marco tarifario es la razón por la cual las reglas sobre la solución de conflictos entre prestadores, no se pueden sustentar en acciones o mecanismos que puedan ser interpretadas como un incremento en las exigencias regulatorias de eficiencia adicionales a las establecidas en el marco tarifario que puedan generar la idea de inconsistencia temporal de las decisiones regulatorias en el largo plazo.

2.1.2.4.1. Legalidad del Diseño de Mecanismos

Las competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico se encuentran definidas en la Ley 142 de 1994, que establece, en su artículo 74, que esta entidad puede intervenir en los mercados de los servicios regulados con el propósito que las operaciones de los competidores sean económicamente eficientes y de acuerdo con el numeral 9 del artículo 73 de resolver conflictos, 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, con el fin de minimizar los costos en la provisión del servicio.

Así, el uso de los mecanismos económicos, que pretenden generar reglas y procedimientos que sean compatibles con los incentivos al menor costo posible de implementación, es consistente con el ordenamiento jurídico superior. Esos mecanismos ahorran recursos, disminuyen la asimetría de información del regulador y propenden por la disminución de los costos de prestación del servicio incentivando el acercamiento a costos más eficientes. Adicionalmente, y como se explicó, la resolución del conflicto a través de un mecanismo que dependa de la evaluación presentada en una oferta sólo determina i) las áreas de atención que corresponde a cada competidor y si es necesario ii) el monto de los aportes a las actividades colectivas que corresponde a cada persona prestadora.

Esas decisiones no afectan las competencias territoriales de definir el esquema de prestación del servicio de aseo y sus diferentes actividades de acuerdo con las condiciones del mismo, ya que el mecanismo para superar la asimetría de información y para alinear los incentivos del prestador no determina ningún aspecto que corresponda al municipio o distrito.

2.2. SOLICITUD DE CRITERIOS REGULATORIOS POR LOS ACTORES DEL SECTOR

Considerando la posible presencia de conflictos durante la prestación de las actividades de limpieza urbana en mercados donde existen dos o más personas prestadoras, esta Comisión revisó los diferentes medios por los cuales los actores del sector han solicitado conceptos o han realizado comentarios referentes a la solución de controversias. A continuación, se presentan las solicitudes de conceptos remitidos a esta Comisión, las

⁷⁴ Den Hertog, J. A. (2010). Review of economic theories of regulation. *Discussion Paper Series/Tjalling C. Koopmans Research Institute*, 10(18) páginas 39 y 40.

⁷⁵ Evans, J., Levine, P., & Trillas, F. (2008). Lobbies, delegation and the under-investment problem in regulation. *International Journal of Industrial Organization*, 26(1), 17-40.

observaciones realizadas en los procesos de participación ciudadana y los comentarios realizados en consultas con grupos de interés referentes al tema en mención.

2.2.1. Solicitudes de conceptos

Con el fin de identificar las solicitudes de conceptos regulatorios para resolver controversias por la prestación de las actividades de limpieza urbana entre personas prestadoras del servicio público de aseo que atienden en un mismo municipio, se realizó una revisión en el sistema de gestión documental de la Entidad, en búsqueda de las solicitudes de conceptos relacionados con este tema, remitidos en el periodo comprendido entre abril de 2016⁷⁶ a febrero de 2020.

Como resultado de dicho análisis se encontró:

- **Radicado CRA 2017-321-003914-2 de 20 de mayo de 2017:** en dicha comunicación una persona prestadora, solicitó: *“(...) indicación de la metodología a seguir para suscribir el “Acuerdo de Corte de Césped y Lavado de Áreas Públicas”, cuando existen en una misma área de prestación del servicio Dos (2) empresas operadoras (...)”*.

Mediante radicado CRA 2017-401-002720-1 del 5 de junio de 2017, se indicó al solicitante que, si bien el Decreto 1077 de 2015, no impone a las personas prestadoras del servicio público de aseo la obligación de suscribir acuerdos para las actividades de limpieza urbana, en caso de desacuerdo en la prestación de dichas actividades cualquiera de las partes podrá solicitar a esta Comisión la solución del mismo, contemplando lo dispuesto en el numeral 73.9 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

- **Radicado CRA 2017-321-005708-2 de 23 de junio de 2017:** una empresa prestadora consultó *“(...) ¿Cómo se procede a distribuir el catastro de árboles y zonas verdes para realizar poda y corte, cuando existe más de un prestador del servicio público de aseo en un municipio? ¿Qué mecanismos se deben utilizar para resolver controversias generadas con respecto a esto?”*.

En la comunicación de radicado CRA 2017-401004121-1 del 3 de agosto de 2017, esta Comisión indicó que cada prestador de recolección y transporte es responsable de las labores de limpieza urbana en su Área de Prestación del Servicio - APS y al respecto de los mecanismos para resolver controversias, se hizo alusión a la facultad de esta Comisión de Regulación, establecida en el numeral 9 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, para resolver los conflictos que existan entre empresas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios.

- **Radicado CRA 2019-321-002431-2 de 11 de marzo de 2019:** una empresa prestadora, presentó un caso en el cual se han celebrado reuniones entre varios prestadores del municipio de Bucaramanga para iniciar las actividades del componente de limpieza urbana, pero no se ha podido acordar las áreas de intervención de cada uno. Considerando lo anterior solicita *“se indique cual sería el procedimiento para iniciar actividades en el eventual caso de no poder llegar a un acuerdo con los otros prestadores del Municipio de Bucaramanga (...) y cómo podríamos efectuar el cobro de estas actividades dado que el modelo para el cálculo del CLUS involucra al total de personas prestadoras en el perímetro urbano”*.

Como respuesta a dicha solicitud, esta Comisión de Regulación mediante el oficio de radicado CRA 2019-030006946-1 del 23 de abril de 2019, indicó que el inicio de la prestación de las actividades de limpieza urbana únicamente está condicionado por la inclusión de la información técnica para la prestación de las mismas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos por parte del ente territorial. Una vez se cuente

⁷⁶ Fecha límite de entrada en vigencia de las fórmulas tarifarias contenidas en la Resolución CRA 720 de 2015 modificada por la Resolución CRA 751 de 2016.

con dicha información, cada persona prestadora deberá iniciar la prestación de las actividades de limpieza urbana, en el área de prestación del servicio en donde realice la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.

Con respecto al cobro de las actividades, se señaló que por vía tarifaria únicamente se deben cobrar las actividades efectivamente realizadas por las personas prestadoras en el área de prestación del servicio que atienden y que en los casos en los que existan en el municipio dos o más personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte, entonces el Costo de limpieza urbana – CLUS, será calculado a partir de la sumatoria de los costos de todos los prestadores.

Posteriormente, uno de los prestadores involucrados en el caso en mención presentó mediante radicado CRA 2019-321-009837-2 del 12 de diciembre de 2019, el Estudio de Costos para la actividad de poda de árboles en el municipio de Bucaramanga. Esta Comisión de Regulación realizó las observaciones pertinentes mediante radicado 2020-030-000542-1 del 20 de enero de 2020.

Así mismo, otro de los prestadores del municipio de Bucaramanga involucrados en el caso de CLUS a que se hace referencia, envió mediante radicado CRA 2019-321-009835-2 de 12 de diciembre de 2019 el Estudio de Costos para la actividad de poda de árboles en el municipio de Bucaramanga. Esta Comisión de Regulación dio respuesta mediante oficio en el radicado CRA 2020-030-000543-1 del 20 de enero de 2020.

Finalmente, el tercer prestador involucrado en el caso en mención, mediante radicado CRA 2020-321-003565-2 del 20 de febrero de 2020 envió a la Comisión los costos asociados a la actividad de poda de árboles. Esta comisión dio respuesta con las observaciones pertinentes por medio del radicado CRA 2020-030-005467-1 del 26 de marzo de 2020.

Los tres prestadores anteriormente nombrados indican en sus estudios de costos que *“Esta actividad se inicia una vez se acuerda con los demás prestadores del Municipio de Bucaramanga las zonas para realizar la actividad de poda de árboles conforme al catastro de individuos arbóreos entregado por el Municipio, donde se logran identificar cantidad de árboles objeto de la actividad distribuidos proporcional a la cantidad de usuarios que factura las E.S.P de servicio público de residuos no aprovechables.”*

- **Radicado CRA 2019-321-008751-2 de 01 de noviembre de 2019:** Por medio del cual el remitente consulta: *“Qué sucede entonces cuando dentro de la zona urbana y de expansión urbana de un municipio confluyen dos o más prestadores de no aprovechables; ¿Debe suscribirse un acuerdo de limpieza urbana, tal como procede para Barrido y Limpieza de vías y Lavado de áreas públicas?, es decir que los m2 de césped, # de árboles y km de playas ¿deben intervenirse de acuerdo al número de suscriptores que atiende cada prestador?; si es así, ¿tiene la comisión alguna metodología establecida para realizar dicho acuerdo?. En caso de que NO aplique el acuerdo de limpieza urbana ¿cómo es la debida forma de dar manejo a dicha situación?”*.

El concepto enviado al peticionario mediante radicado CRA 2019-030-013476-1 de 11 de diciembre de 2019, explicaba que si bien el Decreto 1077 de 2015 definió la obligación a las personas prestadoras del servicio de aseo, de suscribir acuerdos únicamente para la actividad de Lavado de áreas públicas, el mismo no establecía restricción alguna para que las personas prestadoras cuyas áreas de prestación confluyan, suscribieran acuerdos de prestación de las demás actividades de limpieza urbana, en el marco del principio de la autonomía de la voluntad de las partes.

En adición a lo anterior, se explicó que en concordancia con las disposiciones del Decreto 1077 de 2015, la Comisión de Regulación, expidió únicamente regulación relacionada con los acuerdos de Lavado de áreas públicas y la solución de conflictos

por confluencia en la prestación de dicha actividad (Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021) y que en la Agenda Regulatoria Indicativa 2019 – 2020 de la entidad se incluyó la realización del presente Análisis de Impacto Normativo.

Durante el periodo en el que ha estado vigente la metodología tarifaria establecida en el Título 2 de la Parte 3 del libro 5 y con ella, las disposiciones reglamentarias y regulatorias referentes a la prestación de las actividades de limpieza urbana, esta Comisión de Regulación ha recibido cuatro solicitudes de concepto al respecto de los mecanismos existentes para solucionar controversias que pudieran configurarse entre personas prestadoras que atiendan en un mismo municipio, y los Estudios de Costos de tres personas prestadoras que atienden en el mismo municipio, en los cuales exponen el acuerdo de prestación al que llegaron.

2.2.2. Procesos de participación ciudadana

Para complementar el diagnóstico, también se revisaron las observaciones, sugerencias o reclamos remitidos por los actores del sector en los procesos de participación ciudadana a los que fueron sometidas las disposiciones regulatorias sobre la solución de conflictos por confluencia entre personas prestadoras de las actividades de Barrido y Limpieza de vías públicas (Resolución CRA 709 de 2015) y Lavado de áreas públicas (Resolución CRA 767 de 2016 compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021), en búsqueda de comentarios referentes a las actividades de poda de árboles, corte de césped, Limpieza de Playas o Instalación y/o Mantenimiento de Cestas en vías y áreas públicas.

Así mismo, esta búsqueda también se realizó para los comentarios recibidos durante el proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 900 de 2019, compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, acto normativo que derogó las disposiciones de la Resolución CRA 709 de 2015 con respecto a la solución de conflictos por confluencia de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.

Las disposiciones regulatorias establecidas en la Resolución CRA 709 de 2015, fueron sometidas a participación ciudadana mediante la Resolución CRA 690 de 2014⁷⁷. Durante dicho proceso se recibieron las siguientes observaciones por parte de dos personas prestadoras y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

- *“El proyecto de Resolución no incluye otras actividades del Costo de Limpieza Urbana - CLUS, tales como Corte de Césped, Poda de árboles, Lavado de vías y áreas públicas, que pueden llegar a ser objeto de conflicto. Teniendo en cuenta esto, sería preciso aclarar: i) Como se distribuyen las zonas entre prestadores cuando hay conflicto?; ii) Quien realiza la liquidación del CLUS, teniendo en cuenta que se realizarían por dos operadores: uno que barre y otro que haría las demás actividades de limpieza?; iii) Como se distribuirían los costos del recaudo?, iv) Como se transfieren los valores recaudados?; v) Como se realiza el control sobre los valores recaudados?; vi) Como se realiza el cruce de subsidios y contribuciones, quien efectuaría esta actividad?”⁷⁸*
- *“En el área de confluencia de barrido de playas, la Resolución no especifica cómo se realizaría el cálculo para determinar los kilómetros y como se aplicaría el área dentro del polígono que hace referencia la resolución”⁷⁹.*

⁷⁷ Se precisa que dicho proceso de participación ciudadana tuvo lugar antes de la entrada en vigencia de las fórmulas tarifarias establecidas por la Resolución CRA 720 de 2015.

⁷⁸ Radicado CRA 2014-321-004073-2 de 15 de septiembre de 2014

⁷⁹ Ibídem

- *“Teniendo en cuenta que la nueva metodología tarifaria propone el CLUS y este tiene las mismas características del servicio público que debe ser garantizado en todo el municipio con una misma tarifa, se debe aprovechar esta propuesta regulatoria para incorporar la actividad de Limpieza Urbana dentro de estos acuerdos, los cuales, como ya se mencionó anteriormente, siempre que haya más de un prestador serán necesarios”.*⁸⁰
- *“Teniendo en cuenta que las actividades de Corte de Césped y Poda de Árboles han sido incorporadas dentro del servicio público de aseo por el Decreto 2981 de 2013, es importante para evitar prácticas desleales de competencia en el área de prestación, que la Comisión incorpore las reglas para identificar las respectivas áreas de poda y los árboles que son objeto de poda”. (Sic)*⁸¹.

Por su parte, las disposiciones regulatorias establecidas en la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, fueron sometidas a participación ciudadana mediante la Resolución CRA 756 del mismo año. Durante dicho proceso se recibieron los siguientes comentarios por parte del gremio de personas prestadoras de servicios públicos y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

- *“Establecer el componente de limpieza urbana como susceptible de acuerdos entre competidores, es decir, que la competencia en el mercado se realizará para todas las actividades en conjunto (Barrido, Lavado, Corte de Césped, Limpieza de Playas, Poda de Árboles e Instalación de Cestas)”*⁸².
- *“(…) expedir una resolución CRA que regule todas las condiciones de los acuerdos de Lavado y demás actividades incluidas en el CLUS”*⁸³.

Con respecto a las disposiciones regulatorias determinadas en la Resolución CRA 900 de 2019 compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, estas fueron sometidas a participación ciudadana a través de la Resolución CRA 882 de 2019 en la cual se recibieron un total de 64 observaciones, reparos o sugerencias. A través de dicho proceso, se recibió el siguiente comentario de un participante anónimo relacionado con las actividades de Limpieza Urbana.

- *“Qué pasa en las zonas donde hay confluencia en Corte de Césped, Poda de Árboles y Lavado de áreas y públicas.”*⁸⁴

Se evidencia que en el sector de residuos sólidos se ha identificado la necesidad de contar con criterios y herramientas para solucionar los conflictos que puedan surgir por la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, en municipios donde existan dos (2) o más prestadores de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.

De igual manera, se observa que los actores que remitieron comentarios sugieren que las disposiciones definidas para la solución de controversias de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y de Lavado de áreas públicas, se hagan extensivas a las demás actividades de limpieza urbana, aun cuando las mismas contienen variables y criterios que no son fácilmente aplicables a las actividades de poda de árboles, corte de césped, limpieza de playas o instalación y mantenimiento de cestas.

Finalmente, es de resaltar que los actores del sector identificaron la necesidad de definir disposiciones asociadas a la solución de conflictos por remuneración, también para las

⁸⁰ Radicado CRA 2014-321-004072-2 de 15 de septiembre de 2014

⁸¹ Radicado CRA 2014-321-004116-2 de 16 de septiembre de 2014

⁸² Radicado CRA 2016-321-004304-2 de 21 de junio de 2016

⁸³ Radicado CRA 2016-321-004382-2 de 23 de junio de 2016.

⁸⁴ Radicado CRA 2019-321-005926-2 de 17 de julio de 2019.

actividades de limpieza urbana dado que actualmente se proponen únicamente para las personas prestadoras responsables de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.

2.2.3. Consulta con grupos de interés en Análisis de Impacto Normativos- AIN anteriores

Se analizaron los comentarios y propuestas remitidas durante la consulta a grupos de interés⁸⁵ del documento de Análisis de Impacto Normativo –AIN del 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*”, cuyo objetivo fue realizar una evaluación “*Ex post*” de la Resolución CRA 709 de 2015, la cual define los criterios para la solución de conflictos de la actividad de Barrido y Limpieza de Vías y áreas públicas, dos años después de su expedición y de cinco actuaciones administrativas desarrolladas bajo los criterios definidos en dicha resolución.⁸⁶

Es pertinente precisar que los actores considerados como grupo de interés en dicho estudio fueron seleccionados por cuanto, prestan el servicio público de aseo en municipios en los que, a la fecha de la consulta, existían dos o más personas prestadoras⁸⁷.

Particularmente, en dicho proceso, seis (6) empresas prestadoras del servicio público de aseo remitieron un total de nueve (9) consultas y/o propuestas relacionadas con la regulación de conflictos durante la prestación de las actividades colectivas las cuales fueron:

- *“Abordar acuerdos más complejos como limpieza urbana y aprovechamiento tomando como referente el proceso de acuerdos de barrido”*
- *“Se está tratando de plasmar en un solo acuerdo todos los servicios. No se ha dicho nada frente a los acuerdos de aprovechamiento.”*
- *“El acuerdo debería ampliar el alcance a Barrido y Limpieza urbana teniendo en cuenta todas las actividades, Corte, Poda, Lavado y Cestas.”*
- *“Se deben establecer metodologías para llegar a acuerdos para todas las actividades, no solo para barrido.”*
- *“Extender acuerdos para todos los componentes del CLUS, al igual que para aprovechamiento”*
- *“Ampliar el alcance a más allá que los acuerdos de barrido, vinculándola con la Resolución CRA 720 de 2015, CLUS (...).”*
- *“Desactualización en el PGIRS de catastro de árboles, Corte de Césped. Conflictos con los acuerdos de la prestación de limpieza urbana.”*

⁸⁵ Consulta Presencial realizada el día 25 de octubre de 2018 en las instalaciones de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA a la cual asistieron representantes de 15 empresas del servicio público de aseo.

⁸⁶ Como resultado del Análisis de Impacto Normativo se seleccionó la alternativa de revisar la Resolución CRA 709 de 2015 en diferentes aspectos como: La definición del concepto de Área de confluencia, la especificidad de los requisitos de información para evitar interpretaciones y la revisión y ajuste de las metodologías de cálculo y asignación geográfica de kilómetros de barrido entre las personas prestadoras incluidas en la controversia. Una vez revisada dicha Resolución la Comisión de Regulación expidió la Resolución de Trámite CRA 882 de 2019, mediante la cual deroga la Resolución CRA 709 de 2015 y define los criterios para la intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA en la solución de controversias de Barrido y Limpieza de vías y área públicas.

⁸⁷ De la muestra se excluyeron las personas prestadoras del servicio que atienden el Distrito Capital, por cuanto el servicio público de aseo se presta bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo.

- *“Establecer acuerdos para todas las actividades, tanto barrido como limpieza urbana.”*
- *“Incluir un procedimiento para definir la formalización de acuerdos en todas las actividades del CLUS, teniendo en cuenta la complementariedad que se suscita al momento de la ejecución del Barrido y Limpieza en la vías y áreas públicas.”*

Como se puede notar, los grupos de interés dentro de sus observaciones y comentarios exponen la necesidad de abordar desde la regulación los conflictos que se pueden presentar por la prestación de las actividades de limpieza urbana, en municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.

Las personas prestadoras proponen la definición de criterios para la suscripción de acuerdos para la prestación de todas las actividades colectivas y la ampliación del alcance de las disposiciones regulatorias para la solución de conflictos de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, a las actividades de limpieza urbana.

2.3. ACUERDOS POR VOLUNTAD DE LAS PARTES REPORTADOS EN EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN - SUI

En el marco del presente diagnóstico se evaluaron los documentos cargados por las personas prestadoras del servicio público de aseo al Sistema Único de Información -SUI, como soportes de los acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y de los acuerdos de Lavado de áreas públicas, en el periodo de abril de 2016, hasta octubre de 2018. Esto se realizó con el fin de entender los mecanismos y criterios por medio de los cuales los prestadores de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y Lavado de áreas públicas suscriben sus acuerdos en caso de presentar conflictos.

En total, se analizaron 52 archivos referentes a los acuerdos de Lavado de áreas públicas y 89 a los acuerdos de Barrido y Limpieza de Vías y áreas públicas. A continuación, se realiza un análisis de dichos archivos, identificando aspectos relevantes que caracterizan la suscripción de acuerdos.

2.3.1. Acuerdos de Lavado de áreas públicas

Con respecto a los archivos referentes a acuerdos de Lavado de áreas públicas, del total de documentos analizados, se identificó que únicamente fueron cargados siete (7) acuerdos de voluntades suscritos, por un total de 21 personas prestadoras, en los municipios de Facatativá, Funza, Girón, Piedecuesta, Cali, La Estrella y Bogotá.

De los siete (7) acuerdos reportados, cuatro (4) de ellos correspondían a Acuerdos de Barrido y Limpieza, donde en un caso, a través de un *otro sí*, se incorporaron todas las actividades de limpieza urbana. En dicho acuerdo se definió que la actividad sería realizada por las personas prestadoras que atendían mayor cantidad de suscriptores y las demás recaudaría los recursos de tarifa y harían el posterior traslado de recursos.

De los demás acuerdos de Lavado de áreas públicas reportados, se identificó que únicamente en un municipio los prestadores identificaron el número de suscriptores para calcular el porcentaje de áreas objeto de Lavado que correspondía a cada prestador para así, delimitar las zonas del municipio que cada uno debía atender. Es importante resaltar que en dicho acuerdo no se hizo referencia al número de suscriptores del área de confluencia, sino al total de suscriptores del municipio. En los demás municipios se identificó que, para determinar las zonas a atender por cada prestador, las partes dividieron el área de confluencia en subzonas las cuales fueron repartidas según la voluntad de las partes y no utilizando una metodología específica para ello.

Ahora bien, del análisis de los demás archivos cargados por las personas prestadoras en el reporte analizado, fue posible identificar que, en once (11) municipios, no ha sido posible la

suscripción de acuerdos de Lavado debido a que la información referente al inventario de puentes y áreas objeto de Lavado no se encuentra identificada en los PGIRS y, por tanto, no cuentan con la información técnica necesaria para la prestación de dichas actividades. Asimismo, en dos casos se mencionó que en dicho documento tampoco está identificada la información necesaria para realizar las actividades de Corte de Césped y Poda de Árboles.

2.3.2. Acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y Áreas públicas

Como se ha mencionado a lo largo del documento, las actividades de limpieza urbana guardan similitud con la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas en su carácter colectivo, por ende, las problemáticas que experimentan las personas prestadoras cuando dicha actividad se presta en municipios donde existe competencia también pueden generarse por la prestación de las actividades de limpieza urbana. Por esta razón, se analizan a continuación los acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y áreas Públicas reportados en el SUI.

Para el caso de los acuerdos de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas se identificó que en veinticuatro (24) municipios se suscribieron acuerdos de voluntades.

Dentro de los acuerdos analizados, se identificó que para doce (12) municipios, los prestadores acordaron que una o algunas de las partes prestarían la actividad mientras que los demás realizarían el recaudo y traslado de los recursos.

Para los municipios restantes, se identificó que en aquellos casos en los que todos los prestadores realizan la actividad, en seis (6) municipios la repartición de los kilómetros se realizó subdividiendo el área de prestación a voluntad de las partes mientras que en los otros seis (6) casos, dicha repartición se realizó partiendo de la cantidad de suscriptores de cada prestador. Cabe resaltar que, al igual que en los acuerdos de Lavado, en la mayoría de los casos, para el cálculo del porcentaje de kilómetros a barrer, se utilizó el total de suscriptores del área de prestación y no el del área de confluencia; sólo en un caso se utilizó la metodología de la Resolución CRA 709 de 2015, para el cálculo de los kilómetros con respecto a la cantidad de suscriptores en el área de confluencia.

Cabe resaltar, que en aquellos casos donde los prestadores realizaron la repartición de áreas partiendo del número de suscriptores de cada uno, la repartición geográfica de las áreas fue a voluntad de las partes respetando el porcentaje asignado para cada uno. Esto indica que la metodología para la distribución de kilómetros a barrer no sigue un lineamiento específico, sino que depende de cada caso.

A través del análisis realizado a los acuerdos de Barrido y Limpieza, se destaca que existe similitud en los criterios tenidos en cuenta por las personas prestadoras de Lavado de áreas públicas para la suscripción de acuerdos, en especial en aquellos casos en los que se acordó que un prestador realizara la actividad mientras los demás prestadores recaudan y trasladan los recursos de tarifa y en el caso de la distribución geográfica de los kilómetros a atender, en proporción a la totalidad de suscriptores atendidos por cada prestador en el municipio y no en el área de confluencia.

2.4. CAUSAS DE CONTROVERSIAS ENTRE PERSONAS PRESTADORAS QUE CONFLUYEN EN UNA MISMA ÁREA DE PRESTACIÓN

Continuando con el análisis comparativo entre las actividades de limpieza urbana y de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, en este título se analizan las causas de conflicto que han llevado a personas prestadoras a solicitar la intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA para solucionar controversias por prestación del servicio en mercados en competencia, las cuales a la fecha del presente estudio corresponden a casos de confluencia en una misma área, lo que generó conflictos en la prestación de la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.

2.4.1. Cali, Valle del Cauca (Comunas 2, 4, 5, 6, 7, 8 y Comunas 10, 16, 17, 18, 22)

La empresa que solicita la intervención de esta Comisión de Regulación para solucionar la controversia de Barrido y Limpieza ⁸⁸, manifiesta que la búsqueda de un acuerdo de Barrido entre todos los operadores de la ciudad surgió por una solicitud de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a los operadores que no se encontraban prestando la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.

En el mismo radicado, la empresa solicitante señala que no fue posible, entre las empresas prestadoras del municipio de Cali, acordar los temas relativos a:

- Las zonas de prestación del servicio.
- El mecanismo de revisión del acuerdo en caso de variación del número de usuarios por cada prestador.
- La tarifa del servicio.
- El concepto de área limpia.
- La recolección de escombros.
- Los residuos de arrojo clandestino.

Una de las propuestas realizadas consistió en que una de las empresas en controversia prestara la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, para ser facturado por cada operador; sin embargo, la misma no prosperó por cuanto no se logró consenso en cuanto al valor de la retribución que se debe pagar por la actividad.

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

A través del radicado CRA 2016-321-010171-2 de 29 diciembre de 2016, la empresa solicitó la intervención de esta Comisión de Regulación con el fin de que ésta estableciera los kilómetros de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas que corresponden a cada prestador en un área de confluencia del municipio de Cali.

En la solicitud se observa que la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre las personas prestadoras en conflicto, se debió a que en las propuestas elaboradas “(...) *no se establecía una zona específica donde la responsabilidad del Barrido y Limpieza puede exigirse, sino apenas un trazado de calles donde sería muy difícil señalar responsables en posibles incumplimientos, ni señalaba la fórmula como se determinaría el resultado de los kilómetros a barrer con base en las frecuencias previstas en el PGIRS y las longitudes de las vías (...)*”.

Otra dificultad que manifestó la empresa solicitante fue que, “*respecto del número de suscriptores atendidos en aquellas zonas del área de prestación de servicio (APS), donde se presenta confluencia con las APS (...), los suscriptores de dichos prestadores no se encuentran en un área predeterminada, sino que se encuentran diseminados y dispersos en toda nuestra área de prestación, motivo por el cual es imposible determinar esas zonas de confluencia.*”.

En la misma solicitud se aprecia como otra dificultad la inequidad entre las diferentes zonas de prestación, en el entendido que existen conjuntos residenciales de estrato alto con numerosos suscriptores en un mismo punto, por cuanto representan bajos costos de operación, a diferencia de los barrios de estratos más bajos en los cuales los costos de operación se incrementan por mayor dispersión de los suscriptores.

De igual forma, se observa un desconocimiento de una fórmula que permita determinar el resultado de los kilómetros a barrer con base en las frecuencias previstas en el PGIRS y las longitudes de las vías.

⁸⁸ Radicado CRA 2016-321-001909-2 de 15 de marzo de 2016.

Por otro lado, de las actas que acompañan la solicitud, se advierte que los prestadores en conflicto manifestaron que, para suscribir el acuerdo de Barrido, debía existir algún tipo de mecanismo de auditoría o seguimiento para salvaguardar la responsabilidad frente al usuario, e igualmente se debía crear un mecanismo para verificar que las áreas designadas cumplan con el concepto de área limpia.

2.4.3. Malambo, Atlántico

La empresa solicitante, en los anexos presentados en la solicitud con radicado CRA 2016-321-008349-2 del 2 de noviembre de 2016, para la celebración de un acuerdo de Barrido en el municipio de Malambo, indica como una dificultad que los kilómetros de barrido contemplados en el PGIRS no reflejan la realidad actual del municipio.

Igualmente, mediante el radicado CRA 2016-321-009814-2 del 20 de diciembre de 2016, la empresa informa que no demarca el área de confluencia debido a que la empresa con la cual tiene la controversia no suministra información alguna con ocasión de las características de la prestación del servicio público de aseo en el área de prestación que atiende.

Otro de los conflictos identificados en este caso corresponde a que una de las personas prestadoras en controversia, únicamente presta las actividades de Recolección y Transporte de residuos no aprovechables y disposición final de los mismos, por lo que en la tarifa cobrada a los suscriptores no incluye los costos de la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, ofreciendo a los suscriptores del servicio tarifas más bajas que su competidor. Teniendo en cuenta que la actividad de barrido es una actividad colectiva, dicha práctica además de ser un incumplimiento de la reglamentación del servicio público, afecta la remuneración de la actividad.

Considerando los casos anteriores, se evidenciaron los siguientes aspectos como causa de controversia entre personas prestadoras del servicio público de aseo cuando confluyen en una misma área de prestación:

- En los mercados donde existen dos o más personas prestadoras, no todas realizan las actividades colectivas en el área de prestación en donde atienden la actividad de recolección y transporte y ante este hecho, algunas cobran servicios no prestados y otras ofrecen tarifas más bajas a los suscriptores a costa de incumplir con las disposiciones contenidas en la Parte 3 Título 2 Sección 2 del Decreto 1077 de 2015, el Título 2 de la Parte 3 del Libro 5 y el Título 5 de la Parte 3 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021.
- Durante la suscripción de acuerdos por voluntad de las partes:
 - Enfrentan dificultades al momento de definir el área de confluencia, ya sea porque no comparten información sobre la prestación del servicio o porque una persona prestadora atiende a suscriptores disgregados por toda el área de prestación.
 - Existen discrepancias en la forma de calcular los kilómetros totales que se deben atender en el área de prestación donde confluyen, teniendo en cuenta las frecuencias definidas en el PGIRS y longitud de las vías.
 - Cuando proponen que una sola persona preste la actividad colectiva en toda el área de confluencia, no logran llegar a acuerdos sobre la forma de remunerarse entre sí.

2.5. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LIMPIEZA URBANA CUANDO EXISTEN DOS O MÁS PRESTADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

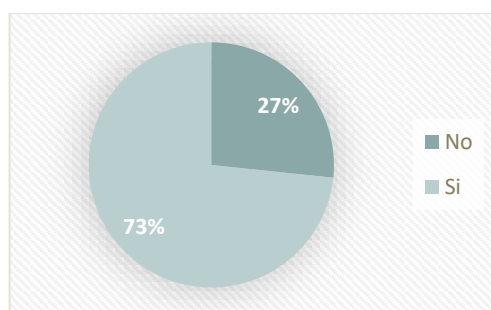
Dada la limitada información relacionada con la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios del país donde hay dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, se desarrolló y aplicó una encuesta con el fin de conocer la percepción de las empresas prestadoras que atienden el servicio en dichas condiciones de mercado, en torno a posibles conflictos o dificultades que se pueden presentar entre prestadores.

Para este fin, a través de la información reportada al Sistema Único de Información –SUI, se identificaron 53 personas prestadoras que atienden alguna o la totalidad de actividades de limpieza urbana en mercados donde hay presencia de varios prestadores en el mismo municipio. Una vez identificados dichos prestadores, se envió a cada uno de ellos un oficio solicitando el diligenciamiento de la encuesta, compuesta por un total de 9 preguntas (Ver Anexo 2).

Del total de prestadores consultados, se obtuvieron 30 respuestas correspondientes a personas prestadoras del servicio público de aseo que atienden en 19 municipios del país. Considerando lo anterior, a continuación, se presenta el análisis de las respuestas remitidas a esta Comisión de Regulación.

En primer lugar, se pudo identificar que, de las 30 encuestas remitidas, en el 73% se indicó que existen otras personas prestadoras en el municipio en el cual presta el servicio público de aseo, como se muestra en la siguiente gráfica. Lo anterior indica que, en una parte significativa de los casos, existe la posibilidad de que se presenten controversias en la prestación de las actividades de limpieza urbana.

Gráfica 2. Porcentaje de casos en los cuales existe más de un prestador en el municipio



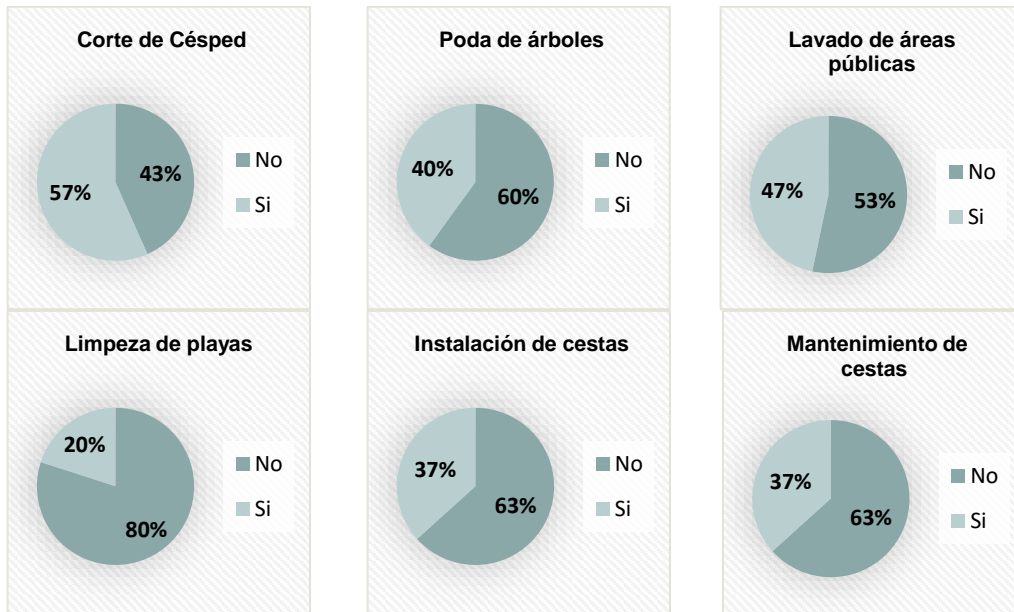
Fuente: Construcción CRA.

Por otra parte, en la pregunta que hacía referencia al estado de actualización de los PGIRS en los municipios, se evidenció que en el 63,33% (19 prestadores) de los casos, los prestadores aseguraron que el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos municipal – PGIRS se encontraba actualizado, mientras que el 36,37% (11 prestadores) aseguró lo contrario. Dentro de estos últimos, los prestadores señalaron los siguientes aspectos:

- Los PGIRS vigentes no cuentan con los inventarios de árboles, zonas de Corte de Césped, zonas de Lavado de áreas públicas y cestas claramente definidos, o no están actualizados.
- Si bien los Entes Territoriales tienen identificados los parámetros de prestación de las actividades de limpieza urbana, estos no han sido incluidos en el PGIRS vigente en el municipio., y
- El PGIRS está en proceso de actualización.

Otro aspecto evidenciado a través de las encuestas fue el porcentaje de personas prestadoras que realizan alguna o la totalidad de las actividades de limpieza urbana. En este sentido, se identificó que, de la totalidad de las personas prestadoras encuestadas, el 56,67% (17 prestadores) presta la actividad de Corte de Césped, el 40% (12 prestadores) realiza la actividad de Poda de Árboles, el 46,67% (14 prestadores) presta la actividad de Lavado de áreas públicas, el 20% (6 prestadores) ejecuta la actividad de Limpieza de Playas⁸⁹ y el 36,67% (11 prestadores) lleva a cabo la Instalación y/o Mantenimiento de Cestas. La siguiente gráfica ilustra lo anterior.

Gráfica 3 Porcentaje de prestadores para cada actividad de Limpieza Urbana



Fuente: Construcción CRA.

Considerando la información anterior, fue posible observar que de las 14 personas prestadoras que realizan la actividad de Lavado, únicamente 4 manifestaron que han suscrito acuerdos de Lavado con otros prestadores. En dicho ámbito, dentro de los criterios definidos por los prestadores para la suscripción de los mismos, se resaltan los siguientes:

- Se establecieron los acuerdos de Lavado a partir del número de usuarios que cada prestador atiende en el municipio.
- Se firmó un acuerdo de voluntades entre los prestadores en las mismas condiciones estipuladas en la resolución vigente de acuerdos de Barrido y Limpieza.

Adicionalmente, a aquellos prestadores que realizan alguna o la totalidad de las actividades de limpieza urbana (excluyendo Lavado de área públicas) en mercados donde hay varios prestadores, se les preguntó si habían suscrito acuerdos con otros prestadores. En este sentido, el 26,67% (8 prestadores) sí lo habían hecho específicamente para la actividad de Corte de Césped. Dentro de las condiciones definidas en dichos acuerdos, se encontró que las formas para distribuir las áreas susceptibles de corte de césped son:

⁸⁹ La actividad de limpieza de playas se realiza en aquellos municipios en donde las mismas se encuentran identificadas por el municipio o distrito como áreas públicas.

- De acuerdo con el número de usuarios atendidos por cada persona prestadora.
- Ampliando el alcance de los acuerdos de Barrido y Limpieza para la actividad de Corte de Césped.
- Asignando la responsabilidad de atender todas las áreas públicas de corte de césped a la persona prestadora con mayor número de suscriptores y definiendo criterios para la remuneración de la actividad entre prestadores.

Ahora bien, dado que en algunos casos no es posible suscribir acuerdos, se indagó a los prestadores si se han generado controversias frente a la prestación de las actividades de limpieza urbana con otros prestadores y 3 de ellos respondieron afirmativamente. Del análisis de las respuestas remitidas se encontró que:

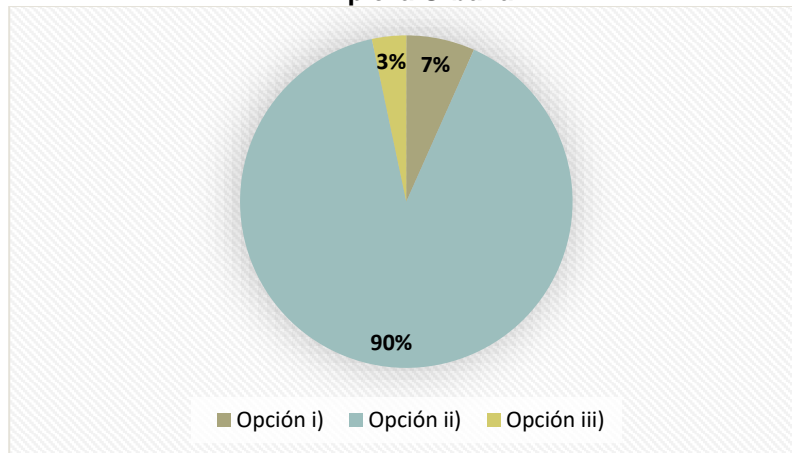
- Frente a la actividad de poda, se tuvo controversia en el momento de asignar áreas entre prestadores en conflicto. Se tomó la iniciativa de que la asignación fuera la misma del área de barrido; sin embargo, la cantidad de árboles a podar no coincidía con el número que le corresponde por usuarios, lo que generaría un mayor ingreso por tarifa versus los árboles a podar o viceversa. Por esta razón existe controversia al pactar los valores que se deben trasladar, ya que los prestadores manifiestan que, además de la altura, los costos difieren por zona donde están ubicados y por especie.
- Una de las empresas manifestó que en el municipio en el que atiende entró en operación un nuevo prestador privado, el cual aún no ha sido incluido dentro del PGIRS, no cuenta con rutas de recolección establecidas, no está prestando las actividades de limpieza urbana y hace la recolección de residuos sólidos a usuarios de otros prestadores. Lo anterior está generando inconvenientes en la prestación del servicio.

Por otro lado, se consultó a los prestadores su opinión con respecto a la manera en la cual se debería proceder en la revisión o modificación de la regulación vigente para la resolución de controversias referente a las actividades de limpieza urbana. En este sentido, se indicaron las siguientes opciones con el fin de que cada persona prestadora seleccionara la que se ajustara a su perspectiva:

- i) Mantener la regulación vigente (Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021) e inexistencia de regulación frente a las demás actividades de CLUS;
- ii) Revisar la regulación vigente (Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021), ajustarla e incluir las demás actividades de limpieza urbana; y
- iii) Revisar la regulación vigente, sin incluir las demás actividades de limpieza urbana.

De acuerdo con las encuestas allegadas, se evidenció que, de la totalidad de prestadores el 6,67% (2 empresas) indicó su preferencia por mantener la regulación vigente y no regular las actividades de limpieza urbana. Asimismo, se identificó que el 90% (27 empresas) prefiere revisar la regulación vigente, ajustarla e incluir las demás actividades de limpieza urbana, mientras que el 3,33% (1 empresa) sugirió revisar la regulación vigente sin incluir las demás actividades de limpieza urbana, como se muestra en la siguiente gráfica. Con base en lo anterior, se tiene que la mayor parte de los encuestados prefiere contar con una regulación que incluya todas las actividades de limpieza urbana.

Gráfica 4 Preferencias de los prestadores para la regulación de controversias en Limpieza Urbana



Fuente: Construcción CRA.

Asimismo, se indagaron los criterios que los prestadores consideraban que deberían ser tenidos en cuenta en caso de expedir una nueva regulación. Dichos criterios fueron clasificados en cuatro categorías:

- i) Aspectos a considerar en la nueva metodología;
- ii) Aspectos generales para suscribir acuerdos;
- iii) Particularidades de las actividades de limpieza urbana;
- iv) Criterios no referentes al proyecto.

En lo referente a dichos criterios, a continuación, se presentan las principales observaciones de cada una de las categorías:

- i) Aspectos a considerar en la nueva metodología: En la nueva regulación, según los prestadores encuestados, es necesario contar con una metodología diferente a la ya establecida en las Resoluciones CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 y CRA 900 de 2019, compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, dado que estas no contemplan las particularidades de la prestación de las actividades de limpieza urbana cuyas características dependen de la prestación del servicio en cada municipio.

Asimismo, indicaron que la metodología para la distribución de áreas, cuando existe confluencia en las actividades de CLUS, debería asignar las zonas a cada una de las partes acorde con la densidad de suscriptores.

- ii) Aspectos generales para suscribir acuerdos: En este sentido, los prestadores resaltan la necesidad de establecer una resolución en la cual se establezcan con claridad los criterios y condiciones generales para suscribir acuerdos, incluyendo los términos de aplicación una vez esté actualizado el PGIRS municipal. Dichos criterios deberán estar estipulados para cada una de las actividades de limpieza urbana.

Adicionalmente, mencionan la necesidad de que se explique para cada actividad, cómo se debe proceder cuando una de las partes en controversia realiza la actividad mientras las demás deben hacer traslado de los recursos.

Asimismo, los prestadores indicaron que el término de Área de Prestación del Servicio puede generar ambigüedades al momento de definir la confluencia, puesto que esta última se podría dar en el municipio (dado que los dos o más prestadores prestarían en el mismo municipio suscrito como APS) o únicamente en las zonas específicas del mismo.

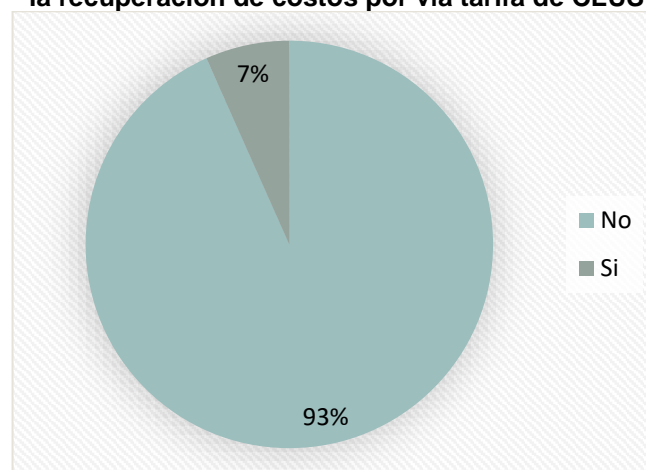
- iii) *Particularidades de las actividades de limpieza urbana*: Por otra parte, los encuestados mencionaron que no consideran que el parámetro de asignación de las áreas para las partes en controversia deba basarse únicamente en el número de suscriptores, sino que se deberían considerar variables como: la tipología de los individuos arbóreos, el tipo de prado, si es una zona de difícil acceso o de alto riesgo, y si se pueden presentar incrementos en los costos asociados que pueden llegar a beneficiar o afectar alguna de las partes del acuerdo.
- iv) *Criterios no referentes al proyecto*: Dentro de las respuestas allegadas a esta Entidad con respecto a los criterios a considerar para la expedición de una nueva regulación, los prestadores realizaron observaciones que no tienen relación con el propósito de la encuesta. No obstante, dichas observaciones se presentan en el Anexo 3.

Finalmente, se preguntó sobre la existencia de dificultades relacionadas con la recuperación de costos por vía tarifa para las actividades de limpieza urbana. En dicho aspecto, se encontró que de las 15 personas prestadoras que respondieron esta pregunta, el 6,67% (1 empresa) aseguró tener dificultades mientras que el 93,33% (14 empresas) restante aseguró no tenerlas, como se muestra en la gráfica 5.

El caso que identificó dificultades en dicho ámbito hizo alusión a que los costos de referencia en la metodología tarifaria del Título 2 de la Parte 3 del libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 no permitían la recuperación de los costos incurridos en las actividades de limpieza urbana a través del cobro de la tarifa.

Ninguna persona prestadora afirmó presentar problemas de remuneración relacionados con la prestación de las actividades de limpieza urbana en zonas del municipio en las cuales, por baja densidad de suscriptores, no se recauden los recursos necesarios para financiar la prestación de las mismas.

Gráfica 5 Porcentaje de prestadores que presentaron dificultades relacionadas con la recuperación de costos por vía tarifa de CLUS



Fuente: Construcción CRA.

Del análisis derivado del proceso de recolección de información primaria para el desarrollo del presente proyecto, se puede concluir que:

- A la fecha de realización de la encuesta, se sigue presentando un rezago en la actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos municipales, los cuales aún no incluyen la información técnica necesaria para que las personas prestadoras puedan iniciar la prestación de dichas actividades con cargo a la tarifa del servicio público. En la muestra de empresas analizada, dicho rezago corresponde al 37%.

- Frente a la prestación de las actividades de limpieza urbana en los mercados consultados se encuentra que la actividad de Corte de Césped es la más representativa, seguida de la actividad de Lavado de áreas públicas y luego la de Poda de Árboles. De los 30 prestadores que respondieron la encuesta, tan solo 5 realizan todas las actividades de limpieza urbana en el municipio atendido⁹⁰.
- Sobre la suscripción de acuerdos de voluntades para la prestación de las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia, se tiene que 8 personas prestadoras informan haber suscrito acuerdos de ese tipo y las actividades incluidas en el acuerdo son el Corte de Césped y el Lavado de áreas públicas. Según lo analizado, se identificó que los principales criterios tenidos en cuenta para la suscripción de los acuerdos para la prestación de las actividades de CLUS en mercados en competencia son: la distribución de áreas en proporción a la cantidad de suscriptores atendidos en el municipio por cada persona prestadora o la asignación de la atención de la totalidad del área a un prestador, y la remuneración de la actividad por parte de los demás prestadores.
- De las 30 personas prestadoras encuestadas, 4 reportaron haber tenido controversias al momento de suscribir los acuerdos de voluntades para la prestación de las actividades del CLUS, específicamente por la falta de criterios sobre la definición del área de confluencia y la distribución de áreas para la atención de la actividad de poda de árboles, en la cual el criterio de distribución según la cantidad de suscriptores atendidos no reconoce necesariamente las características de prestación de la actividad que aumentan los costos de la misma.
- El 90% de las empresas encuestadas sugieren “*Revisar la regulación vigente, ajustarla e incluir las demás actividades de Limpieza Urbana*” haciendo referencia a la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021.
- Como sugerencias generales de criterios a tener en cuenta en caso de una intervención regulatoria, las personas prestadoras encuestadas proponen: la definición de criterios generales para la suscripción de acuerdos para la prestación de las actividades del CLUS en municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo y la incorporación de particularidades de cada actividad como por ejemplo, las especies de árboles o césped y la densidad de suscriptores en las zonas de confluencia.

2.6. CONCLUSIONES

Conforme a lo descrito en el diagnóstico, fue posible identificar las siguientes conclusiones:

Marco Conceptual

- Las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, Lavado de áreas públicas, Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas son actividades complementarias del servicio público de aseo, que se prestan sobre la infraestructura y mobiliario urbano y desde la regulación del servicio son consideradas colectivas, por cuanto benefician a todos los suscriptores del servicio por igual. Los costos de estas actividades son distribuidos entre todos los suscriptores de un municipio.
- Los marcos tarifarios del servicio público de aseo integraron las actividades de Lavado de áreas públicas, Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas bajo el concepto de limpieza urbana para el cual se

⁹⁰ Se precisa, que no en todos los municipios del país existen playas costeras o ribereñas, y donde existen no todos los PGIRS las han identificado como objeto de la actividad de Limpieza de Playas.

construyó un único costo. En algunos segmentos del marco de pequeños prestadores, dicha integración se realizó también con la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.

- La prestación de las actividades de limpieza urbana, teniendo en cuenta su naturaleza colectiva, su impacto en el bienestar social y que son bienes compartidos entre todos los usuarios del servicio público de aseo, pueden ser consideradas como un *bien público*. La competencia entre los prestadores de este tipo de bienes genera que los intereses individuales de estos actores los lleven a que se presenten conflictos, ya sea por el desconocimiento o ausencia de lineamientos regulatorios para la transferencia de beneficios o por la presencia de un “*free rider*” que dificulta el alcance de los márgenes de retorno esperados.
- En municipios donde hay dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, pueden presentarse conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, ya sea porque las personas prestadoras confluyen en una misma área de prestación o porque en ausencia de confluencia exista en las áreas de prestación una relación no proporcional entre el número de suscriptores facturados y la cantidad de elementos del mobiliario urbano (unidades de prestación) a atender en las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Lavado de áreas públicas, Limpieza de Playas o Instalación y/o Mantenimiento de Cestas.
- En aquellos municipios en los que dos o más personas prestadoras realizan las actividades de recolección y transporte en una misma área, es necesario definir quién será responsable de prestar las actividades colectivas del componente de limpieza urbana, en el área donde se presenta la confluencia, lo anterior teniendo en cuenta que la responsabilidad de la prestación de las actividades colectivas es de las personas prestadoras del servicio público de aseo en el área en donde realicen la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.
- En los casos donde no se presenta confluencia, pero existe una relación no proporcional entre suscriptores atendidos y unidades de prestación, se puede presentar un desbalance operativo toda vez que los recursos facturados no llegan a cubrir los costos incurridos por la persona prestadora, para la realización de las actividades de limpieza urbana.
- La reglamentación del servicio prevé para las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y de Lavado de áreas públicas, una instancia de suscripción de acuerdos por voluntad de las partes para que las personas prestadoras puedan dar solución a dichos conflictos definiendo las vías y/o áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender en el respectivo municipio, sin perjuicio de que en el mismo acuerdo puedan definir que una sola persona prestadora atienda la totalidad del área en la que confluyen y/o la forma de remunerarse por la prestación de dichas actividades.
- La reglamentación establece que, en caso de no lograr la suscripción del acuerdo, las personas prestadoras podrán acudir ante el regulador quien está facultado por la Ley 142 de 1994 para solucionar los conflictos entre personas prestadoras sobre quién debe atender a usuarios específicos o en qué áreas las personas prestadoras deben prestar sus servicios, para lo cual esta Comisión de Regulación expidió las Resoluciones CRA 900 de 2019 para los conflictos de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y CRA 767 de 2016 para los conflictos de Lavado de áreas públicas, compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021.
- La obligación de resolver los posibles conflictos que surjan entre los prestadores de los servicios públicos a su cargo es general y para todas las actividades del servicio, por tanto, la CRA está facultada legalmente para fijar los parámetros con los cuales se pretenda resolver posibles conflictos que surjan en la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas en vías y áreas públicas.

- La expedición de criterios para la solución de controversias de las actividades de Lavado de áreas públicas, Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, por parte de esta Comisión de Regulación, también se fundamenta en el principio de analogía.
- La reglamentación y regulación existente del servicio público de aseo no contiene disposiciones específicas para solucionar los posibles conflictos que se puedan presentar cuando durante la prestación de las actividades de Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas y Mantenimiento e Instalación de Cestas, surjan conflictos entre personas prestadoras relacionados con la definición de zonas a atender en los casos de confluencia o con la distribución del recaudo cuando se presenten zonas con baja densidad de usuarios y alta densidad de unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana.

Solicitudes de criterios regulatorios por los actores del sector

- Desde la entrada en vigencia de la metodología tarifaria establecida en el Título 2 de la Parte 3 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, se han recibido cuatro solicitudes de concepto por parte de las personas prestadoras, al respecto de los mecanismos existentes para solucionar controversias por la prestación de las actividades de limpieza urbana, que pudieran configurarse entre empresas que presten el servicio público de aseo en un mismo municipio. En adición a lo anterior, se tiene que, en el periodo evaluado, esta Comisión de Regulación no ha recibido ninguna solicitud de solución de conflictos relacionados con la prestación de las actividades de limpieza urbana.
- Algunos actores del sector en diferentes procesos de participación ciudadana y consulta con grupos de interés han abordado la temática de ausencia de lineamientos para la solución de controversias entre prestadores durante el desarrollo de alguna de las actividades de limpieza urbana. Lo anterior, evidencia que se ha identificado la necesidad de contar con criterios y herramientas para solucionar los conflictos que puedan surgir por la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, en municipios donde existan dos (2) o más prestadores de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.

Acuerdos por voluntad de las partes, reportados en el Sistema Único de Información – SUI

- De la revisión de los acuerdos por voluntades suscritos por las personas prestadoras del servicio público de aseo se tiene que, en el periodo de abril de 2016, hasta octubre de 2018, están reportados en el SUI, veinticuatro (24) acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y cuatro (4) acuerdos de Lavado de áreas públicas. En dichos acuerdos, se encuentra que las personas prestadoras optan por dos criterios para asignar la responsabilidad de la prestación de las actividades colectivas, por un lado, deciden que una o algunas de las partes realicen la actividad y los demás trasladen los recursos, o en otros casos, cuando la totalidad de los prestadores realizan la actividad, la repartición de las áreas se realiza dividiendo el APS a voluntad de las partes, en varios casos, sin tener en cuenta la cantidad de suscriptores atendidos por cada uno.

Causas de controversias entre personas prestadoras que confluyen en una misma área de prestación

- A través del análisis de las solicitudes de intervención por parte de personas prestadoras a esta Comisión para la solución de conflictos, fue posible identificar que:
i) En los mercados donde hay varios prestadores, no todas las personas prestadoras realizan las actividades colectivas en el área de prestación en donde atienden la actividad de recolección y transporte; ii) las partes enfrentan dificultades al momento de delimitar el área de confluencia ya sea por falta de definición del término o por que las personas prestadoras no confluyen; iii) existen discrepancias en la forma de calcular las

unidades de prestación a atender en el área de prestación donde confluyen, teniendo en cuenta la información del PGIRS; iv) cuando proponen que una sola persona preste la actividad colectiva en toda el área de confluencia, no logran llegar a acuerdos sobre la forma de remunerarse entre sí.

Características de la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios donde existen dos o más personas prestadoras

- Del análisis de las características de la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios donde existen varios prestadores, se resalta que frente a la falta de una herramienta dirigida exclusivamente a la solución de controversias por la prestación de las actividades de limpieza urbana cuando hay más de un prestador en un mismo municipio, los prestadores han optado por la aplicación de las disposiciones regulatorias expedidas para la solución de controversias de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.
- Según lo identificado en las encuestas, las personas prestadoras, en general, no hacen referencia a la aplicación de las disposiciones contenidas en la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, para la solución de controversias de Lavado de áreas públicas.
- A través del análisis realizado a las respuestas de las encuestas y a los acuerdos de voluntades, fue posible evidenciar que, debido a la ausencia de parámetros de prestación relacionados con las actividades de limpieza urbana, así como la presencia de información desactualizada en los PGIRS municipales, se ha presentado una lenta implementación de dichas actividades a nivel nacional. De esta forma, se puede inferir que, si las personas prestadoras no han iniciado la prestación de las actividades de limpieza urbana, no se han configurado conflictos en la prestación de dichas actividades y por tanto no se han visto en la necesidad de solicitar la intervención del regulador para la solución de los mismos.

3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

3.1. PROBLEMA PRINCIPAL

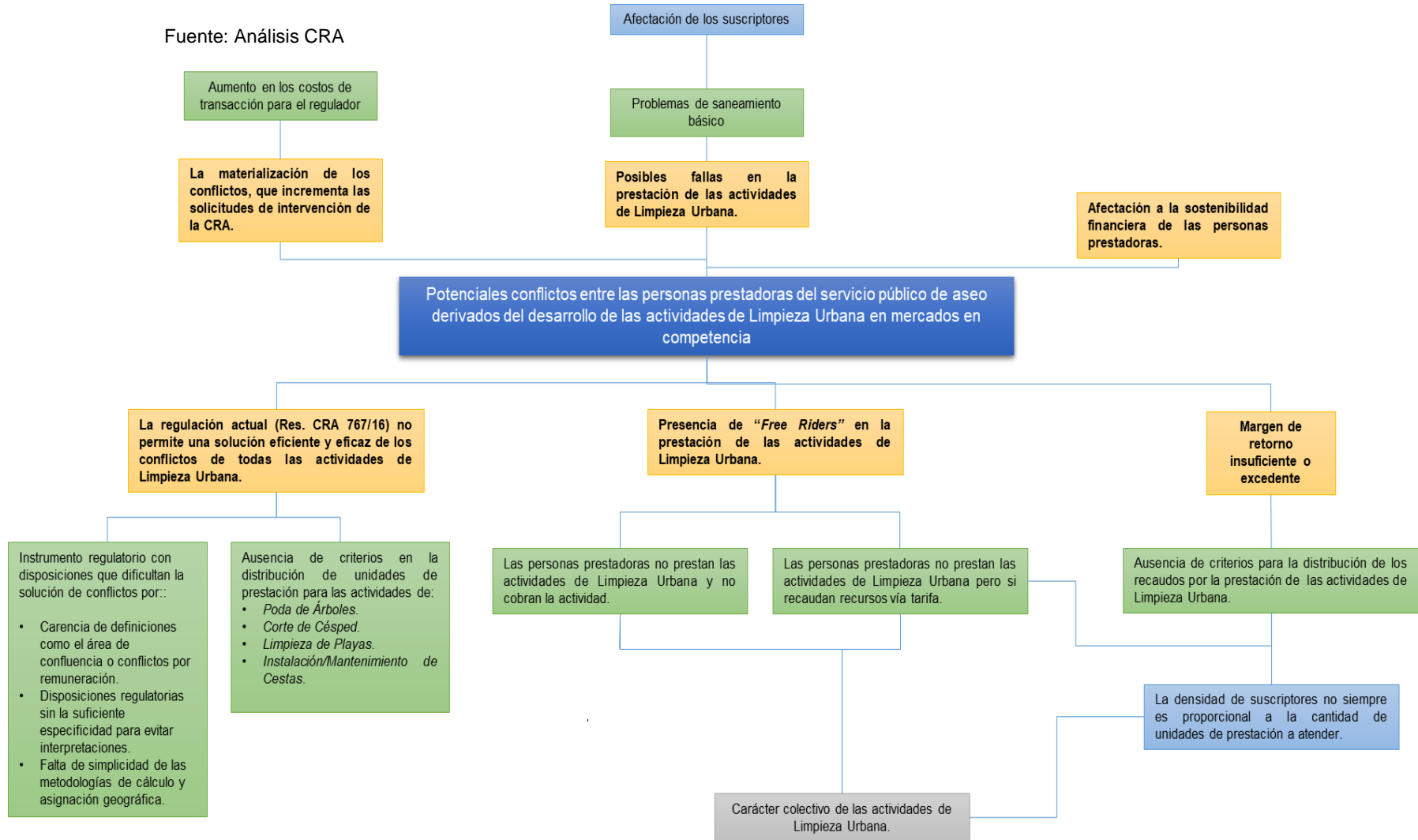
Una vez concluido el diagnóstico en el cual se analizaron los criterios reglamentarios y regulatorios aplicables a la prestación de las actividades de limpieza urbana, se analizó la línea base de la prestación de las actividades de limpieza urbana en los municipios en donde se existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, y se recopilaron los elementos relacionados con la solicitud de intervención regulatoria, el problema central identificado por la Comisión de Regulación es:

“Potenciales conflictos entre las personas prestadoras del servicio público de aseo, derivados del desarrollo de las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia”.

En la siguiente gráfica, se muestra el árbol de problemas mediante el cual se analiza el problema central identificado, determinando las causas que lo generan y consecuencias que trae para el sector.

Gráfica 6 Árbol de Problemas

Fuente: Análisis CRA



3.2. CAUSAS DEL PROBLEMA

3.2.1. La regulación actual (Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021) **no permite una solución eficiente y eficaz de los conflictos de todas las actividades de limpieza urbana**

En concordancia con las disposiciones del Decreto 1077 de 2015, para la actividad de Lavado de Áreas Públicas, esta Comisión de Regulación expidió la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, con el objeto de regular las condiciones generales de los acuerdos de Lavado de áreas públicas que los prestadores suscriban en virtud de su autonomía de la voluntad. Dicha resolución definió las metodologías para calcular y asignar geográficamente las áreas públicas objeto de Lavado que corresponden a cada prestador, las cuales fueron diseñadas para resolver controversias suscitadas entre los prestadores del servicio público de aseo que presten la actividad de Lavado, cuando confluyan en una misma área.

Por lo anterior, dicha resolución no permite una solución eficiente para la totalidad de los conflictos que surjan en la prestación de todas las actividades de limpieza urbana por los puntos que se pasan analizar:

- **Ausencia de criterios en la distribución de unidades de prestación en las actividades de: Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas e Instalación/Mantenimiento de Cestas.**

A diferencia de lo dispuesto para las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas Públicas y Lavado de áreas públicas, para las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, la reglamentación vigente no obliga a las personas prestadoras de suscribir acuerdos para la prestación cuando en un municipio existen dos o más personas prestadoras.

La ausencia de reglamentos en este ámbito implica que no se cuente con criterios específicos que las personas prestadoras puedan utilizar de manera general, y que los resultados puedan ser anticipados, para llegar directamente a un acuerdo, ante una eventual controversia por la prestación de las actividades mencionadas respecto de en qué zonas se deben prestar cuando dos o más personas prestadoras confluyen en una misma área de prestación.

Si las personas prestadoras que compiten en un mismo municipio, no logran solucionar los posibles conflictos en la prestación de las actividades de limpieza urbana, requerirán de la intervención de la Comisión de Regulación y teniendo en cuenta que la regulación expedida a la fecha únicamente aplica para la actividad de Lavado de áreas públicas, los criterios regulatorios de la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, no serán aplicables para la distribución de las unidades de prestación de las demás actividades de limpieza urbana.

- **Instrumento regulatorio con disposiciones que dificultan la solución de conflictos.**

Como se mencionó en el diagnóstico, la Comisión de Regulación expidió las Resoluciones CRA 709 de 2015 y CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, en cumplimiento de las disposiciones del Decreto 1077 de 2015, al respecto de la solución de controversias entre prestadores por la realización de las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y de Lavado de áreas públicas en municipios donde dos o más personas prestadoras confluyen en una misma área de prestación.

Como se ha mencionado en otras partes del documento, en 2018, la Comisión realizó el Análisis de Impacto Normativo “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” el cual tuvo como objetivo revisar la aplicación de la Resolución CRA 709 de 2015 desde su expedición. Mediante el análisis se identificaron diferentes aspectos de dicha norma que afectaban la eficiencia y eficacia de la intervención del regulador en la solución de controversias como:

- i. La ausencia de definición y de criterios de delimitación del área de confluencia durante las actuaciones administrativas para la solución de controversias representa un obstáculo para la aplicación de las metodologías de cálculo y asignación geográfica de unidades de prestación a las personas prestadoras involucradas en el conflicto.
- ii. La falta de especificidad en las disposiciones regulatorias da lugar a interpretaciones por parte de las personas prestadoras, por ejemplo, en los requisitos de la información para iniciar las actuaciones administrativas, por lo cual se requerían diversas aclaraciones durante dichas actuaciones.
- iii. Metodologías de cálculo y asignación geográfica compuestas de tareas que requieren mayor claridad en cuanto a sus requisitos y aplicación.

Dichos elementos fueron ajustados e incluidos en la Resolución CRA 900 de 2019, compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, la cual derogó la Resolución CRA 709 de 2015. Considerando lo anterior, se hace necesario realizar una revisión y los ajustes pertinentes para que las medidas regulatorias encaminadas a la solución de conflictos, por las actividades de Lavado de áreas públicas en municipios en donde existan dos o más personas prestadoras, teniendo en cuenta que la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, fue estructurada bajo los mismos criterios de la Resolución CRA 709 de 2015.

Así mismo, es de considerar que como se evidenció en el proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 900 de 2019, compilada en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, no se han desarrollado herramientas que regulen la solución de controversias por remuneración entre las personas prestadoras del servicio público de aseo que realizan sus actividades en un mismo municipio para las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas. A razón de ello, se identificó la necesidad de expedir medidas regulatorias adicionales para la solución de conflictos por remuneración definidas en la Resolución CRA 956 de 2021⁹¹ para la actividad en mención.

Teniendo en cuenta que las actividades de limpieza urbana, por ser de carácter colectivo, pueden presentar conflictos por remuneración al igual que el caso de la actividad de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, se resalta que no se han adelantado proyectos regulatorios que propendan por solucionar este tipo de conflictos

3.2.2. Presencia de “Free Riders” en la prestación de las actividades de limpieza urbana.

- **Carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana**

La remuneración de las actividades de limpieza urbana, por su naturaleza colectiva, propicia con un problema de bienes de acceso común, ya que todos los prestadores tienen acceso a los recursos que remuneran la actividad sin importar su aporte en el desarrollo total de las actividades de limpieza en los mercados en que existe competencia. Esa situación genera potenciales problemas de incentivos en dos aspectos: (i) revelar la información sobre el costo de las propias actividades desarrolladas y (ii) demora en otorgar el consentimiento a

⁹¹ “Por la cual se adiciona el Título 2 a la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 sobre “Aspectos generales de los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que incluyan la remuneración de esas actividades y resolución de conflictos por remuneración entre personas prestadoras del servicio público de aseo que realicen las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas”

los posibles acuerdos sobre ellas, para mejorar la posición en la negociación, que dificultan la suscripción de acuerdos sobre esta actividad.

En lo relacionado específicamente con la resistencia a revelar información entre prestadores que atienden las actividades colectivas del servicio, se puede resaltar la asimetría de información que enfrentan las personas prestadoras al momento de calcular el Costo de Limpieza Urbana por suscriptor (CLUS), en un municipio en el que hay dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, toda vez que dicha fórmula tarifaria relaciona los costos y cantidades de unidades de prestación atendidas por cada una de las personas prestadoras en el municipio, por cuanto la no entrega de información o el retraso en la entrega de la misma, impide la correcta aplicación de la metodología tarifaria y por tanto la distribución equitativa de los costos en los que se incurre por la prestación de dichas actividades entre todos los usuarios del municipio.

Ese problema de coordinación de la acción colectiva de los prestadores se podría manifestar en las siguientes conductas:

- i. **Las personas prestadoras no prestan las actividades de limpieza urbana y no cobran la actividad:** Esta conducta corresponde a una práctica de competencia en la cual las personas prestadoras realizan únicamente las actividades de recolección de residuos sólidos no aprovechables, transporte de los mismos hasta el relleno sanitario para su posterior disposición final y sólo facturan a los usuarios dichas actividades, lo que permite que ofrezcan menores tarifas a los suscriptores, quienes en desconocimiento de las demás obligaciones que deben cumplir las personas prestadoras del servicio público de aseo, prefieren hacerse usuarios de dichas empresas. Sin embargo, esta práctica se constituye en un incumplimiento del régimen de prestación del servicio y por tanto dicho prestador está expuesto a la imposición de sanciones y multas por parte de la autoridad de vigilancia y control.
- ii. **Las personas prestadoras no prestan las actividades de limpieza urbana, pero sí recaudan recursos vía tarifa:** En este caso, teniendo en cuenta que la regulación define que los costos de la prestación de las actividades de limpieza urbana se distribuyen por igual entre todos los usuarios del servicio, entonces, se puede dar el caso que algunos los prestadores facturan la actividad, aunque no estén realizando las actividades en el área de prestación que atienden.

Esos comportamientos son la manifestación en la prestación de las actividades colectivas de la descripción teórica del problema del *free rider*, mencionado anteriormente; en ambos casos, las personas prestadoras pueden aprovechar que ya existe en el municipio una persona prestadora que realiza las actividades de limpieza urbana y por lo tanto valerse de que los elementos del mobiliario urbano conservan sus condiciones de limpieza para no cumplir con su responsabilidad de aportar a la provisión de bienes públicos y en la misma medida no otorgan el consentimiento para la suscripción de acuerdos entre las partes para resolver directamente sus conflictos.

3.2.3. Margen de retorno⁹² insuficiente o excedente

- **La densidad de suscriptores no siempre es proporcional a la cantidad de unidades de prestación a atender.**

El carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana y la distribución equitativa de los costos de dicha prestación entre todos los usuarios del municipio atendido también tiene implicaciones en la operatividad de dichas actividades en los mercados donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.

Teniendo en cuenta que las personas prestadoras determinan el área de prestación que atenderán en el municipio donde realicen el servicio público de aseo, pueden presentarse

⁹² Relación entre los recursos invertidos en una actividad y las utilidades obtenidas por ella.

casos en los que la competencia influya a que los prestadores seleccionen áreas de prestación en las cuales exista una relación no proporcional entre las unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana bajo su responsabilidad y la cantidad de usuarios localizados en dicha área de prestación. Esa heterogeneidad en la proporción de usuarios atendidos y elementos de mobiliario urbano objeto de limpieza urbana puede generar una diferencia sustancial entre los ingresos y costos de los diferentes prestadores.

De esta forma, en un municipio donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, aun cuando no confluyan en una misma área se pueden presentar conflictos relacionados con la remuneración de las personas prestadoras por la realización de las actividades de limpieza urbana.

Es así como aquella persona prestadora que atienda en un área de prestación densamente poblada y con una baja proporción de unidades de prestación de limpieza urbana, recaudará por vía tarifaria muchos más recursos de los que implica la prestación de las actividades de Poda de Árboles, Corte de Césped, Lavado de áreas públicas, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas en dicha área de prestación.

Por el contrario, aquella persona prestadora en cuya área de prestación exista una gran cantidad de elementos del mobiliario urbano objeto de las actividades de limpieza urbana y una cantidad de usuarios inferior a la cantidad de elementos del mobiliario por atender recibirá por vía tarifaria menores recursos a los que debe invertir para la prestación de tales actividades.

- **Ausencia de criterios para la distribución de los recaudos por la prestación de las actividades de limpieza urbana.**

Frente a dicha posibilidad de una relación no proporcional entre unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana y la cantidad de usuarios facturados en un área de prestación, se potencializa la conducta de aquellos “*Free riders*” que no prestan las actividades de Poda de Árboles, Corte de Césped, Lavado de áreas públicas, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, pero que sí facturan el Costo de limpieza urbana a los usuarios que atienden. Sin embargo, la regulación actual no cuenta con previsiones referentes a la necesidad de redistribución de los recursos recaudados por limpieza urbana en los municipios donde existan dos o más personas prestadoras y que por las características de las áreas de prestación atendidas perciban recursos insuficientes para cubrir los costos en los que incurren para la prestación de las actividades de limpieza urbana.

Esta situación, puede causar asimetría de información entre las partes y dificultades a la hora de resolver conflictos por voluntad de las partes en los términos⁹³, es decir que aquella parte que recibe más ingresos en proporción a sus costos aproveche su posición para demorar su consentimiento en el acuerdo para distribuir esos recaudos, generando que algunos de los prestadores cuenten con un margen de retorno insuficiente o excedente.

3.3. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA

3.3.1. Materialización de los conflictos que incrementan las solicitudes de intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA

El ordenamiento jurídico dispone, como una función de las Comisiones de Regulación, la solución de los conflictos entre prestadores relacionados con quién debe servir a usuarios específicos o sobre las regiones dónde deben prestar sus servicios⁹⁴. Esa disposición implica que, en principio, el conflicto pueda ser resuelto por las empresas prestadoras

⁹³Teorema Myerson-Satterthwaite: es un resultado importante en el diseño de mecanismos y la economía de la información asimétrica

⁹⁴ Artículo 73 de la Ley 142 de 1994

competidoras a través de un acuerdo acerca de la distribución de zonas donde prestar las actividades o las condiciones de redistribución de recursos recaudados por la prestación de las actividades de limpieza urbana. Un acuerdo implica que las partes alcancen la mejor solución posible de conformidad con sus restricciones y ventajas comparativas. En la medida de lo posible, la regulación debe propender porque en circunstancias de conflicto, el mismo se solucione mediante acuerdo entre las empresas prestadoras involucradas.

Sin embargo, respecto a la posibilidad que exista un acuerdo entre los prestadores se debe considerar que cuando existe asimetría de información, u otra fuente de incertidumbre, acerca de la evaluación que la contraparte tiene del activo que se negocia, puede que no exista un acuerdo posible entre ellas, dados los incentivos estratégicos de cada una, para obtener la mayor utilidad del acuerdo. En relación con ese fenómeno asociado con la asimetría de información entre las partes, debe reconocerse que en condiciones en que exista alguna medida de correlación entre la información de las partes que negocian un contrato o acuerdo, las mismas pueden llegar a un acuerdo eficiente.

Adicionalmente, cuando existe un problema de distribución, las partes que deben llegar a un acuerdo para realizarla, tienen incentivos para incrementar las ganancias que obtengan de dicha distribución. En un contexto en que exista incertidumbre sobre la decisión que tomaría la autoridad que resuelve el desacuerdo sobre la distribución entre las partes, se incrementan sus costos de transacción y con ello, su propensión a negociar directamente se reduce, ya que la incertidumbre sobre la asignación final que realice la autoridad, genera que los juicios de cada parte sobre el éxito de sus pretensiones difieran (que una de ellas sea más optimista sobre el resultado) y se niegue a acordar, dificultando que existan las condiciones para alcanzar una solución entre ellas⁹⁵.

- **Aumento en los costos de transacción para el Regulador.**

La falta de criterios específicos para la suscripción de acuerdos y solución de controversias para todas las actividades de limpieza urbana genera incertidumbre en el contenido sustancial de la regla (o de la manera que la autoridad la interpreta o aplica), esto incrementa la posibilidad de que las partes acudan a la autoridad para que ella resuelva su disputa y disminuye los incentivos de las partes en conflicto de negociar directamente.⁹⁶

Para el regulador, dar solución a conflictos de limpieza urbana entre los prestadores en ausencia de criterios claros y previamente conocidos por las partes en disputa teniendo en cuenta el enfoque del mínimo costo para el suscriptor, y que sean aplicados de manera sistemática y consistente, significa i) la identificación previa de lineamientos definidos para la solución de problemáticas similares y su aplicación por analogía, y ii) la estructuración de métodos que permitan resolver las especificidades de las controversias que no sean observadas por los lineamientos análogos. Una vez identificados y estructurados los métodos, se aplicarán los mismos para distribuir la responsabilidad de la prestación de las actividades de Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas y/o Instalación y Mantenimiento de Cestas entre las partes.

Se resalta que, en ausencia de criterios generales, la Comisión de Regulación se verá en la necesidad de establecer dichos criterios en cada uno de los casos a analizar, lo cual significa mayores costos de transacción, asociados a tiempo y recursos de personal, para el desarrollo de las actuaciones particulares.

3.3.2. Posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana

La presencia de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana puede desencadenar en una prestación deficiente de estas actividades, afectando en mayor medida a los suscriptores y/o usuarios del servicio por cuanto se pueden presentar los siguientes escenarios:

⁹⁵ Landes, W. M., & Posner, R. A. (1976). Legal precedent: A theoretical and empirical analysis. *The Journal of Law and Economics*, 19(2), 249-307.

⁹⁶ Priest, G. L., & Klein, B. (1984). The selection of disputes for litigation. *The Journal of Legal Studies*, 13(1), 1-55.

- **Problemas de Saneamiento Básico:**

Consiste en que los prestadores que confluyen en una misma área, en razón de la imposibilidad de lograr un acuerdo, decidan no realizar las actividades de Limpieza Urbana, generando diversos problemas de saneamiento básico como la existencia de puntos críticos de saneamiento por no Lavado de áreas públicas, aumento de vectores (insectos o roedores) por no corte césped, obstaculización de vías vehiculares y/o peatonales por no poda de árboles, y la disminución de las condiciones de limpieza de las áreas públicas por no instalación o mantenimiento de cestas o no limpieza de playas.

- **Afectación de los suscriptores**

Los problemas de saneamiento básico afectan directamente la salud pública por cuanto disminuyen la calidad ambiental del entorno y propician la proliferación de enfermedades, crean entornos físicos que disminuyen la percepción de seguridad, y disminuyen el bienestar de las personas. Por lo anterior, la no atención de los elementos del mobiliario urbano que son objeto de las actividades de limpieza urbana afecta de forma directa la calidad de vida de los ciudadanos de un municipio y/o distrito que son a su vez los usuarios del servicio público de aseo.

3.3.3. Afectación a la sostenibilidad financiera de las personas prestadoras

La desproporción posible entre los costos de algunas de las actividades de limpieza urbana, en relación con el número de usuarios atendidos, así como las demoras estratégicas y oportunistas de aquellos prestadores que recaudan los ingresos por las actividades colectivas, podrían desencadenar problemas financieros para aquellos prestadores que efectivamente prestan las actividades, como los relacionados con el flujo de caja, que en el largo plazo pueden afectar la suficiencia financiera de las empresas.

De esta forma, aquellas personas prestadoras que financian a los “free riders”, es decir quienes realizan las actividades de limpieza urbana en todo el municipio, pero no facturan a todos los suscriptores del servicio, no verán remunerado totalmente el esfuerzo de dar cumplimiento a la totalidad de las disposiciones reglamentarias para la prestación de las actividades. Por su parte, las personas prestadoras que estén en la obligación de atender un número superior de unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana que la cantidad de suscriptores que atienden en su área de prestación del servicio, pueden afrontar problemas para la financiación de su operación.

3.4. IDENTIFICACIÓN DE AFECTADOS

Tabla 3. Actores afectados

Sector	Actor	Rol /Descripción del impacto
Entidades Gubernamentales	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD	<p>Entidad encargada de vigilar y controlar el cumplimiento del régimen de prestación del servicio público de aseo y todas sus actividades complementarias.</p> <p>La falta de criterios específicos para la suscripción de acuerdos y solución de controversias para todas las actividades de limpieza urbana, genera mayores requerimientos de vigilancia y control por cuanto en los casos en los que dos o más personas prestadoras confluyen en una misma área, es más probable que las actividades de limpieza urbana no sean efectivamente realizadas por todas las personas prestadoras, pero que si sean cobradas a los suscriptores, o que existan zonas no atendidas en las que se generan problemas de salud pública o que afectan a los habitantes del sector.</p> <p>Lo anterior, adicionalmente puede generar un aumento en la PQRS recibidas en la entidad.</p>

Sector	Actor	Rol /Descripción del impacto
	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA.	<p>De acuerdo con el artículo 73,9 de Ley 142 de 1994 es la entidad encargada de resolver las controversias entre personas prestadoras, a petición de parte, sobre qué usuarios específicos atender y en qué zonas prestar las actividades de limpieza urbana, cuando dos o más prestadores confluyen en la misma área.</p> <p>La falta de criterios específicos para la solución de controversias de las actividades de Limpieza Urbana diferentes al Lavado de áreas públicas requiere mayores recursos de la entidad al resolver controversias por cuanto dicha intervención requiere de la identificación e implementación de criterios específicos para solucionar tales conflictos</p>
Prestadores	Personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan municipios en los que existe competencia.	<p>Personas responsables de la prestación de las actividades de limpieza urbana en el área de prestación donde realicen las actividades de recolección y transporte de residuos no aprovechables.</p> <p>En los casos en los que en un mismo municipio existan dos o más personas prestadoras las cuales pueden confluir en una misma área, deben ponerse de acuerdo sobre quien va a atender usuarios específicos y en qué zonas serán responsables de prestar las actividades de limpieza urbana, quienes, en ausencia de criterios específicos para la suscripción de acuerdos de Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas pueden entrar en controversia.</p> <p>Por otro lado, si no confluyen pueden presentarse conflictos de remuneración producto de la falta de proporcionalidad entre la cantidad de unidades de prestación atendidas en las actividades de limpieza urbana y la cantidad de suscriptores facturados en cada área de prestación atendida.</p> <p>En dichos casos pueden darse diferentes escenarios: alguna de las personas prestadoras no realiza las actividades en el área de confluencia, pero factura la actividad y recauda los recursos de la actividad prestada por los demás prestadores del municipio, no se factura a la totalidad de los suscriptores por concepto de limpieza urbana, aumentan las PQRS por deficiencias en la prestación de las actividades de limpieza urbana, pueden ser objeto de investigaciones y/o sanciones por parte de la SSPD, por no prestación de dichas actividades.</p>
Comunidades locales	Usuarios y suscriptores del servicio del servicio público.	<p>Habitantes de los municipios que reciben el servicio público de aseo tanto en sus predios como en la infraestructura y mobiliario urbano y son responsables del pago por el servicio recibido.</p> <p>Los usuarios del servicio se ven afectados en los casos en los que las actividades de limpieza urbana no se prestan en las áreas y condiciones definidas en el PGIRS del municipio, lo que afecta las condiciones de limpieza del mismo y en ocasiones pueden generar condiciones que afectan la salubridad del sector.</p> <p>En los casos en los que se presenta el caso de “Free Riders” los usuarios se pueden ver enfrentados al pago en la tarifa por la prestación de las actividades de limpieza urbana a personas prestadoras que no están asumiendo dicha responsabilidad en el APS atendida.</p> <p>La presencia de dichos “Free Riders” en un municipio puede generar el problema contrario, en el que a pesar de que las actividades de limpieza fueron prestadas, las mismas pudieron no haber sido cobradas por vía factura en los periodos establecidos. En estos casos los usuarios pueden enfrentar un aumento en la tarifa final al suscriptor, hasta 5 meses después de emitidas las facturas, en las que no se incluyeron los cobros correspondientes a la prestación de las actividades de limpieza urbana.</p> <p>Otra posible afectación que pueden enfrentar los usuarios, cuando existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo y se presentan conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, se relacionan con la falta de claridad al respecto de a quien deben remitir las PQRS relacionadas con dichas actividades. Esto puede conllevar a que los usuarios del servicio no reciban una</p>

Sector	Actor	Rol /Descripción del impacto
		respuesta a sus peticiones, quejas, reclamos o denuncias en los términos legales definidos para tal fin.

Fuente: Análisis CRA

Para identificar más características de los grupos afectados por el problema central abordado en el presente documento, se utilizó el análisis presentado en el numeral 2.5 sobre los Acuerdos de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y de Lavado de áreas públicas reportados en el SUI, por las personas prestadoras del servicio público de aseo en el periodo 2016 – 2018.

Dicha información evidencia que en 24 de los 1103 municipios del país se suscribieron acuerdos para la prestación de Barrido y/o Lavado, por lo tanto, el servicio público de aseo es prestado en condiciones de competencia, en el 2,14% de los municipios del país. En total, 48 personas prestadoras atienden el servicio público de aseo en dichos municipios.

Los municipios en los que se suscribieron los acuerdos se encuentran en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015. Seis de dichos municipios se encuentran en el primer segmento de dicha resolución y, por tanto, los mercados atendidos cuentan con más de 100.000 suscriptores, mientras los 18 municipios restantes corresponden a municipios clasificados en el segundo segmento y, por tanto, cuentan con un rango de suscriptores que se encuentra entre los 5000 y 100.000 suscriptores del servicio público de aseo.

Respecto a la cantidad de competidores en cada mercado atendido, en 17 casos dos personas prestadoras compiten por el mercado, en 3 casos existen 4 competidores y en 2 casos existen 5 competidores. Se presentan casos en los que el servicio público de aseo es prestado por 3 o por 6 personas prestadoras.

3.5. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN REGULATORIA

La Comisión de Regulación cuenta con la facultad legal, de carácter general, para resolver los conflictos que surjan entre las personas prestadoras acerca de quién debe servir a usuarios específicos o en qué regiones deben prestar sus servicios. Conforme con lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, tal facultad se hizo expresa para las controversias entre las personas prestadoras del servicio público de aseo en las actividades de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas, así como Lavado de áreas públicas, cuando aquellas confluyan en una misma área de prestación de servicio.

Incluso, el Gobierno Nacional habilitó a la Comisión de Regulación para definir la metodología de cálculo de los kilómetros y/o las áreas que le corresponden a cada prestador, según el caso. Para lo cual, esta Entidad expidió las Resoluciones CRA 900 de 2019 y CRA 767 de 2016, hoy compiladas en la resolución CRA 943 de 2021.

Sin embargo, el decreto al desarrollar actividades de Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, no mencionó la forma de resolver las controversias ni la metodología a definir por parte de la Comisión de Regulación respecto de estas actividades. En este sentido, al ser complementarias del servicio público de aseo, tienen la misma condición por ser clasificadas como limpieza urbana y, son susceptibles de los mismos eventos previstos en el Decreto 1077 de 2015.

Los conflictos suscitados por la confluencia de prestadores en las áreas de prestación de servicio obedecen, entre otras cosas, a que el mercado del servicio público de aseo es un mercado en competencia.

La libre competencia está consagrada como derecho en la Constitución Política de 1991 y en la Ley 142 de 1994 y en concordancia los distintos regímenes tarifarios que ha expedido

esta Comisión de Regulación la han materializado en la prestación del servicio público de aseo.

De manera general, *“La competencia es el conjunto de esfuerzos que desarrollan la (sic) personas que, actuando independientemente, buscan asegurarse la consecución de un fin. En términos económicos, la competencia es un conjunto de actos desarrollados por agentes económicos independientemente, que rivalizan con el fin de asegurar la participación efectiva de sus bienes y servicios en un mercado determinado. (...)”*.⁹⁷

En lo que se refiere al servicio público de aseo, la regla general es un régimen de libre entrada y de competencia en el mercado y la excepción son las áreas de servicio exclusivo⁹⁸.

Cuando efectivamente dos o más personas prestadoras atienden el servicio público de aseo en un mismo municipio, pueden confluír en una misma área y en estos casos se ven enfrentados a la necesidad de definir quién realiza todas las actividades de limpieza urbana, no sólo Lavado. Lo anterior teniendo en cuenta que la responsabilidad de la prestación de dichas actividades les corresponde a las personas prestadoras de las actividades de Recolección y transporte en el área que atiendan, y por tanto todas las personas que confluyen en un área tienen la obligación de realizar la limpieza urbana en la misma.

Por otro lado, cuando no se presenta confluencia en los mercados atendidos por dos o más personas prestadoras, pueden generarse situaciones en las cuales las personas prestadoras también requieran realizar una distribución de responsabilidades de realización de las actividades de limpieza urbana, o de los recursos recaudados de forma colectiva, por cuanto puede existir un desbalance entre las unidades de prestación atendidas y la cantidad de suscriptores facturados.

En este contexto, se advierte que la falta de criterios específicos para la solución de conflictos de las actividades de limpieza urbana puede generar condiciones para que las personas prestadoras que prestan el servicio en un mismo municipio entren en controversia y que ante la imposibilidad de solucionar la misma, suscribiendo un acuerdo por voluntad de las partes, requieran de la intervención del regulador para que dé solución a dicho conflicto.

Teniendo en cuenta que la Comisión de Regulación tiene la obligación de resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre las personas prestadoras, incluyendo aquellas relacionadas con las actividades de limpieza urbana, la expedición de criterios regulatorios al respecto de las mismas, le permitirá al regulador contar con reglas claras que puedan ser aplicadas de manera sistemática y consistente para su solución.

Adicionalmente, debe resaltarse que es función de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA, de acuerdo con el literal a del artículo 74.2 de la Ley 142 de 1994, expedir reglas para que las operaciones de los prestadores de los servicios de saneamiento básico, tanto monopolistas como competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad.

⁹⁷ <http://www.sic.gov.co/que-es-la-libre-competencia>

⁹⁸ A partir de la Ley 142 de 1994 existen dos modelos en los cuales existe competencia: *“En el primer caso existe libre entrada y competencia en el mercado, en el segundo también existe competencia; sin embargo, se trata de competencia por el mercado. La competencia por el mercado, a diferencia de la tradicional competencia en el mercado, se refiere a escenarios especiales en los cuales la particularidad del sector o determinadas situaciones recomiendan introducir un proceso de selección o subasta para que los participantes compitan entre sí para obtener la posición de operador monopolístico. En este caso los potenciales prestadores compiten entre sí por el derecho a ser monopolista en una de las áreas determinadas por la entidad territorial, de allí proviene el apelativo área de servicio exclusivo.”* Barreto Sebastián, “La libre competencia económica en el régimen jurídico de los servicios públicos” Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 225-252. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.10>

El criterio de eficiencia debe evaluarse en el contexto en que existen costos reales para que las partes lleguen a acuerdos⁹⁹, razón por la cual, se requiere que la autoridad establezca reglas generales sobre el contenido mínimo de los acuerdos, ya que la existencia de esas reglas generales reduce los costos de transacción en dos sentidos, el primero, porque reduce las fricciones que pueden surgir entre las partes en su negociación al proveer un marco general conocido por ellas; y en segundo lugar, porque le permite a la autoridad contar con un criterio previamente definido cuando surja un conflicto originado en esa negociación¹⁰⁰. En otras palabras, la definición de esas reglas para la solución de controversias incrementa la eficiencia del sistema.

4. OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN REGULATORIA

4.1. OBJETIVO PRINCIPAL

De acuerdo con lo expuesto, la naturaleza colectiva de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas en mercados en que existe competencia puede generar los problemas que la teoría económica identifica para los bienes públicos, sin que existan criterios previamente determinados para la solución de los mismos.

La ausencia de dichos criterios puede generar la suficiente incertidumbre para que los prestadores no lleguen a un acuerdo entre ellos y prefieran que la Comisión de Regulación tome una decisión. Por esa razón el objetivo principal de la intervención regulatoria propuesta consiste en:

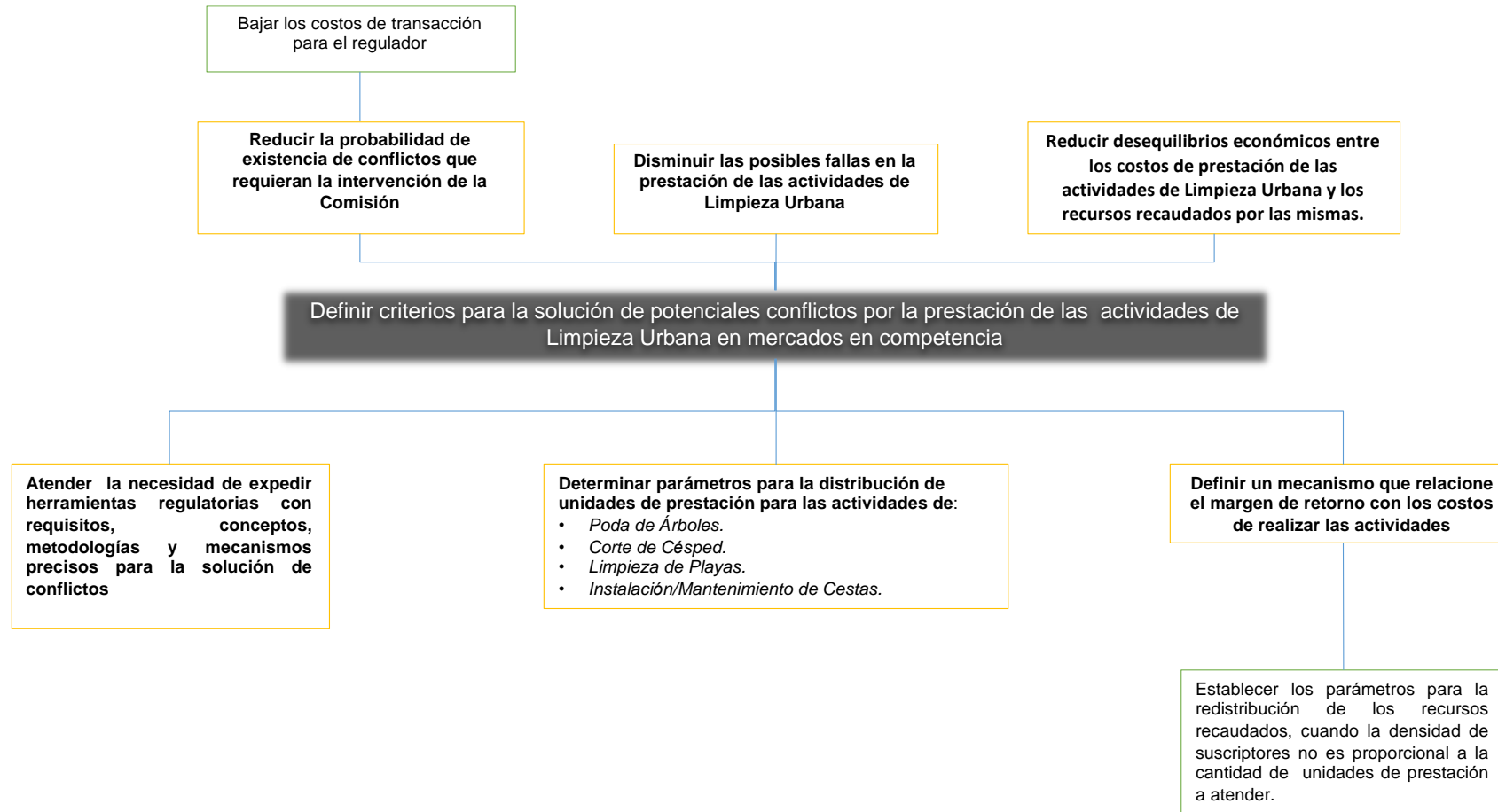
“Definir criterios para la solución de potenciales conflictos, por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia”

En la siguiente gráfica, se muestra el árbol de objetivos mediante el cual se presentan los objetivos específicos y fines que se esperan de la intervención por parte de esta Comisión.

⁹⁹ Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.

¹⁰⁰ Schwartz, A. (1993). The default rule Paradigm and the limits of contract law. *South California Interdisciplinary Law Journal*, 3, 389.

Gráfica 7. Árbol de objetivos



Fuente: Análisis CRA

4.2. OBJETIVOS GENERALES O MEDIOS

4.2.1. Atender la necesidad de expedir herramientas regulatorias con requisitos, conceptos, metodologías y mecanismos precisos para la solución de conflictos

Mediante el Análisis de Impacto Normativo previo¹⁰¹, la Comisión de Regulación identificó criterios para aumentar la eficiencia y eficacia en sus intervenciones para la solución de conflictos por la prestación de actividades colectivas entre personas prestadoras del servicio público de aseo que compiten en un mismo municipio, los cuales fueron incluidos en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 y en la Resolución CRA 956 de 2021¹⁰². Teniendo en cuenta lo anterior, las herramientas que esta entidad expida para solucionar conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana deberán considerar dichos criterios, los cuales se presentan a continuación.

- **Definir los conceptos requeridos para la solución de conflictos**

Los criterios que se definan para la solución de controversias tienen como fin último reducir la incertidumbre sobre las eventuales decisiones en conflictos específicos, por esta razón cualquier concepto que se incluya en los mismos debe poder ser comprendido por las partes en conflicto y contar con una definición. Tal es el caso del concepto área de confluencia, definido en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 o el concepto de conflicto por remuneración propuesto en la Resolución CRA 956 de 2021, al respecto es importante evaluar la pertinencia de aplicar dichos conceptos para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios en los que existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo o si dichos conceptos requieren ajustes relacionados con la naturaleza de dichas actividades.

- **Especificar los requisitos de información para evitar interpretaciones**

Para dar solución a las controversias, se requiere que las personas prestadoras involucradas entreguen información de la operatividad de las actividades en las cuales se presenta el conflicto. Si los requerimientos de dicha información por parte del Regulador no cuentan con la suficiente especificidad, las personas prestadoras pueden entregar elementos que no son relevantes para el análisis del caso. Por lo anterior, al momento de estructurar los requisitos de información para dar inicio a las actuaciones administrativas se debe velar porque solo haya una forma de entenderlos y porque se describan claramente las características de la documentación solicitada, para que una vez recibida pueda ser analizada y aplicada para dar solución al conflicto.

- **Establecer metodologías y mecanismos sencillos y de fácil aplicación**

Esta premisa busca que las metodologías y mecanismos que diseñe el regulador para dar solución a los conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios donde hay competencia, se elaboren de tal forma que se facilite su comprensión por parte de las personas prestadoras, que los resultados obtenidos puedan ser aplicados sin contratiempos en la operatividad de las actividades de limpieza urbana y que sea de fácil vigilancia y control.

¹⁰¹ Análisis de Impacto Normativo–AIN del 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”, cuya alternativa seleccionada fue la revisión de la Resolución CRA 709 de 2015 en diferentes aspectos para la expedición de un nuevo instrumento regulatorio. Al momento del desarrollo del presente AIN, la Comisión de Regulación expidió la Resolución CRA 900 de 2019 mediante la cual deroga la Resolución CRA 709 de 2015.

¹⁰² “Por la cual se adiciona el Título 2 a la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 sobre “Aspectos generales de los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que incluyan la remuneración de esas actividades y resolución de conflictos por remuneración entre personas prestadoras del servicio público de aseo que realicen las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas”

4.2.2. Determinar parámetros para la distribución de unidades de prestación

Dada la ausencia de criterios para la distribución de las actividades de limpieza urbana (con excepción de la de Lavado de áreas públicas) en casos de conflicto, resulta necesario identificar la cantidad y características de las unidades de prestación de cada actividad, con el fin de que estas puedan ser distribuidas entre las personas prestadoras que compiten en un mismo municipio. Una vez identificadas, se hace necesario establecer los criterios que permitan definir cómo dichas unidades serán distribuidas entre las personas prestadoras en conflicto.

Para este fin, se deberá considerar el carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana puesto que los costos de prestación se deberán distribuir por igual entre los usuarios del servicio en el municipio atendido.

4.2.3. Establecer un mecanismo que considere el margen de retorno con los costos de realizar las actividades

Un elemento que garantiza que los prestadores del servicio público de aseo conserven su suficiencia financiera, es que la relación entre el margen de retorno de sus inversiones con los costos de las actividades que realizan sea positiva.

- **Definir los parámetros para la redistribución de los recursos recaudados para la prestación de las actividades de limpieza urbana.**

Durante el desarrollo del diagnóstico, se identificó que los potenciales conflictos que se pueden presentar en mercados en competencia, en los casos en los cuales no existe confluencia, podría ser la relación no proporcional entre unidades de prestación atendidas en las actividades de limpieza urbana y el número de suscriptores del servicio atendidos en un área de prestación. Desde la Regulación no se puede garantizar que en los municipios, todas las personas prestadoras que compitan por el servicio público de aseo, tengan áreas de prestación en las cuales dicha proporción sea equilibrada, pero sí es posible establecer parámetros para que las personas prestadoras en competencia, se distribuyan entre sí, los recursos recaudados por las actividades colectivas de limpieza urbana teniendo en cuenta las unidades de prestación efectivamente atendidas por cada una de ellas.

4.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS O FINES

4.3.1. Reducir la cantidad de conflictos que requieren la intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

En la medida que se conozca por parte de los prestadores el instrumento regulatorio mediante el cual la CRA resolverá las posibles controversias suscitadas en la prestación de las actividades de limpieza urbana, las personas prestadoras podrían llegar a un acuerdo, en lugar de continuar con el conflicto y no requerir de la intervención de esta Comisión de Regulación para su solución.

- **Bajar los costos de transacción para el regulador.**

Mientras los prestadores del servicio de aseo incrementen su propensión a suscribir acuerdos de voluntades, la probabilidad que acudan a la Comisión de Regulación a que estos sean resueltos, se reduce.

Por otro lado, al definirse las condiciones y los criterios con que la Comisión de Regulación solucione las posibles controversias de los prestadores de las actividades de limpieza urbana, se reducirían los costos de transacción para esta Entidad, en tanto se contaría con unas reglas claras y con uniformidad de criterio, lo que simplifica el desarrollo de las actuaciones administrativas de carácter particular que se requieran adelantar para

solucionar conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, entre personas prestadoras que compitan por la prestación del servicio público de aseo.

4.3.2. Disminuir las posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana

Para la solución de conflictos por confluencia o por remuneración en la prestación de las actividades de limpieza urbana por medio de la definición de criterios y requisitos de información con la suficiente especificidad, y de metodologías sencillas y de fácil aplicación, se busca reducir los obstáculos para la prestación de las actividades de limpieza urbana cuando existen dos o más personas prestadoras en el mismo municipio, los cuales pueden llegar a generar una reducción en el bienestar social que brindan dichas actividades así como problemas de saneamiento básico y afectación de los usuarios.

4.3.3. Reducir desequilibrios económicos entre los costos incurridos para la prestación de las actividades de limpieza urbana y los recursos recaudados por las mismas.

Con una remuneración proporcional a las inversiones y costos asumidos en las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, se disminuyen los riesgos de afectación financiera de los prestadores que atienden mayor cantidad de elementos de mobiliario urbano que la cantidad de suscriptores a quienes cobran tarifa, ya que la definición de criterios de redistribución de recursos recaudados por la prestación de las actividades colectivas de limpieza urbana, propende por que exista proporcionalidad entre lo facturado y los costos por las actividades de limpieza urbana de las que son responsables.

5. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS

Considerando los aspectos identificados anteriormente, se identificaron tres alternativas que dan la posibilidad de resolver el problema planteado:

1. **Alternativa 0. Status Quo:** esta alternativa tiene como objetivo evaluar las implicaciones que supone la no intervención por parte de esta Comisión para la solución de la problemática planteada. Para ello, se analizan las consecuencias que tendría continuar con las condiciones actuales, identificando la posibilidad de que las herramientas existentes puedan resolver el problema sin necesidad de intervenir o si por el contrario la situación empeoraría.
2. **Alternativas 1 y 2. Regulatorias:** en este caso, se evalúan las diferentes herramientas con las que esta Comisión podría resolver la problemática planteada a través de la expedición o modificación de instrumentos regulatorios.

Tabla 4. Descripción de alternativas

Opciones	Alternativas	Descripción
Alternativa 0 (Statu Quo)	Mantener la regulación vigente, sin modificaciones o adiciones.	<p>Esta alternativa corresponde a mantener la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, la cual define los criterios para la suscripción de acuerdos de Lavado de áreas públicas y para la solución de controversias entre personas prestadoras que confluyen en una misma área, por la prestación de dicha actividad de limpieza urbana.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La evaluación de esta opción debe considerar que la regulación genera diversos costos para la sociedad, y que ella sólo debería emitirse en la medida que los beneficios de la regla superen los sacrificios que ella impone. El análisis de los beneficios y sacrificios que el régimen regulatorio impone incrementa la posibilidad que las autoridades prioricen aquellos problemas que efectivamente pueden resolver y donde pueden generar incrementos en el bienestar de la población al menor costo posible. • Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.3.2.2.5.63 del Decreto 1077 de 2015, esta Comisión expidió la Resolución CRA 767 de 2016, compilada en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, por medio de la cual se reguló lo concerniente a la solución de controversias entre los prestadores de la actividad de Lavado de áreas públicas, resolución que se encuentra vigente. En este sentido, en caso de que se presente una solicitud para la solución de controversias en esta actividad, se deberá dar aplicación a la mencionada regulación. • El numeral 73.9 de la Ley 142 de 1994 establece que esta Comisión debe resolver los conflictos entre prestadores referentes a quién debe atender a usuarios específicos o en qué regiones debe prestar sus servicios, existan herramientas específicas para ello o no. <p>Lo anterior indica que, si bien no existe un elemento regulatorio específico para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza de Playas y Mantenimiento e Instalación de Cestas, la Comisión tiene la obligación de resolverlas, para lo cual se utilizarían las reglas generales para resolver actuaciones administrativas consagradas en la Ley 142 de 1994 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, o acudir a la</p>

Opciones	Alternativas	Descripción
		<p>herramienta interpretativa de la analogía para resolver los conflictos con los criterios contenidos en las Resoluciones CRA 767 de 2016 y/o CRA 900 de 2019, compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021.</p> <ul style="list-style-type: none"> En algunos mercados donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo en una misma área, las mismas han suscrito acuerdos para la prestación de las actividades de limpieza urbana utilizando los criterios regulatorios expedidos por la CRA para la solución de controversias de otras actividades colectivas principalmente los contenidos en la Resolución CRA 709 de 2015, derogada por la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021. No existen en la actualidad, lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados por la prestación de las actividades colectivas de limpieza urbana, en los casos en los que las personas prestadoras no confluyan, pero en razón a la competencia, atiendan áreas de prestación que presentan desproporción entre la cantidad de unidades de prestación atendidas y cantidad de suscriptores facturados.
Regulatorias	Desarrollar criterios para la solución de conflictos por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en municipios donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, en concordancia con la regulación expedida para resolver este tipo de conflictos en otras actividades colectivas del servicio público de aseo.	En esta alternativa se propone revisar las disposiciones regulatorias contenidas en la Parte 9 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 y establecer criterios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Limpieza De Playas, Lavado De Áreas Públicas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, incorporando los ajustes realizados en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 y en la Resolución CRA 956 de 2021 ¹⁰³ en lo referente a:

¹⁰³ "Por la cual se adiciona el Título 2 a la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 sobre "Aspectos generales de los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas que incluyan la remuneración de esas actividades y resolución de conflictos por remuneración entre personas prestadoras del servicio público de aseo que realicen las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas"

		<ul style="list-style-type: none"> • Definir el término “área de confluencia” y los criterios para su delimitación con el fin de que las personas prestadoras puedan identificar aquella zona del área de prestación del servicio en la cual se requerirá definir quién es responsable de la prestación de las actividades de limpieza urbana. En este sentido, esta alternativa incluye la definición de dicho término, así como también la metodología para su delimitación y la información necesaria para el ejercicio. En este punto se deberá considerar la pertinencia de aplicar la definición incluida en la Parte 8 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021 o si la misma requiere ajustes teniendo en cuenta las características propias de las actividades de limpieza urbana. También se debe prever que en caso que los solicitantes de la intervención no puedan delimitar el área de confluencia, podrá hacerlo la CRA. • Establecer alternativas para la negociación directa entre los prestadores en controversia previo al inicio de la actuación administrativa: En caso de solicitud de intervención de esta Comisión para solucionar una controversia, se busca instaurar una instancia de negociación previa al inicio de la actuación administrativa, con el objetivo de que las partes en conflicto puedan presentar sus posiciones buscando de esta manera una solución por voluntad de las partes. De igual forma, en caso de no lograr dicha solución, en esta instancia se podrá tener más claridad sobre los elementos en desacuerdo entre las personas prestadoras. • Establecer criterios para la asignación y distribución de unidades de prestación para cada una de las actividades de limpieza urbana: En caso de conflictos entre personas prestadoras por las actividades de limpieza urbana, se hace necesario establecer metodologías con las cuales sea posible asignar la cantidad de unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana objeto del conflicto, así como determinar las zonas que deberá atender cada persona prestadora. Dichas metodologías se ajustarán a las características de cada una de las actividades de limpieza urbana.
--	--	---

Opciones	Alternativas	Descripción
		<p>Así mismo, se deberá evaluar si para las actividades de limpieza urbana diferentes a Lavado de áreas públicas, dicha asignación deberá ser proporcional al número de usuarios que cada prestador atiende o si deberá depender de otro factor.</p> <ul style="list-style-type: none"> Definir los lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados de las actividades de limpieza urbana: Definir criterios para el traslado de recursos recaudados por vía tarifaria entre personas prestadoras cuando ocurran los siguientes casos: <ul style="list-style-type: none"> i) Cuando existan problemas de desproporción entre la cantidad de unidades de prestación atendidas y cantidad de suscriptores facturados por las personas prestadoras. ii) Cuando se decida que una o cierta parte de las personas prestadoras en conflicto atiendan las actividades de limpieza urbana y las demás deban trasladar los recursos que le corresponde a cada uno. En este sentido, los criterios de distribución de los recursos recaudados permiten mantener un equilibrio entre los gastos incurridos por la atención de las unidades de prestación y el recaudo de los mismos. <p>Entre los criterios para el traslado de recursos entre personas prestadoras es necesario evaluar los impactos de los costos de transacción en los que incurran las personas prestadoras por las actividades de facturación, recaudo y traslado de recursos.</p>
	<p>Desarrollar un nuevo instrumento regulatorio para la solución de controversias en todas las actividades de limpieza urbana en municipios donde existan dos o más personas prestadoras del Servicio Público de Aseo, en el cual se desarrolle un mecanismo competitivo teniendo en cuenta las diferentes</p>	<p>En esta alternativa se propone la definición de lineamientos generales para la solución de los conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana entre personas prestadoras que compiten en un mismo municipio, como el diseño de un mecanismo económico para que los prestadores revelen su disponibilidad para prestar el servicio al menor costo posible, mediante propuestas que el regulador evalúa y selecciona de acuerdo con el tipo de procedimiento que se elija según los instrumentos desarrollados por la teoría económica referente al “<i>diseño de mecanismos</i>”.</p>

Opciones	Alternativas	Descripción
	alternativas dispuestas en la teoría económica del “ <i>Diseño de Mecanismos</i> ”.	<p>Este tipo de mecanismos se definen con criterios sencillos, altamente generalizables que se puedan aplicar para solucionar tanto los conflictos por confluencia como los conflictos por la relación no proporcional entre las unidades de prestación atendidas y el número de suscriptores facturados. De igual forma, se pueden aplicar para cualquiera de las actividades de limpieza urbana sin necesidad de definir parámetros específicos para cada actividad.</p> <p>El instrumento regulatorio que se expida deberá tener en consideración los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Definición del área de conflicto y los criterios para su delimitación: Esta alternativa debe incluir la definición de lo que se considerará el área de conflicto y que por tanto corresponderá a la zona del municipio que será objeto de aplicación del mecanismo económico para definir quién es responsable de la prestación de las actividades de limpieza urbana. <p>De igual forma, el instrumento regulatorio que se expida deberá dar claridad sobre la metodología que aplicará la Comisión de Regulación para su delimitación y la información que el regulador solicitará a todas las personas prestadoras del servicio público de aseo en el municipio.</p> <p>A partir de la delimitación del área de conflicto, se podrán identificar si alguna de las personas prestadoras que atiendan el municipio, no se encuentra involucrada en conflictos por confluencia ni remuneración y de esta forma se podrá excluir del ejercicio de solución del conflicto.</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecer alternativas para la negociación directa entre los prestadores en conflicto previo al inicio de la actuación administrativa: En caso de solicitud de intervención de esta Comisión para solucionar un conflicto, se busca instaurar una instancia de negociación previa al inicio de la actuación administrativa, con el objetivo de que las partes en conflicto puedan presentar sus posiciones buscando de esta manera facilitar la solución por voluntad de las partes. De igual forma, en caso de no lograr dicha solución, en esta instancia se podrá tener más claridad sobre los elementos en desacuerdo entre las personas prestadoras.

Opciones	Alternativas	Descripción
		<ul style="list-style-type: none"> • La definición del mecanismo competitivo con sus reglas específicas El regulador deberá definir las características de las propuestas económicas que deberán presentar todas las personas prestadoras que se encuentren involucradas, después de la delimitación del área de conflicto, así como los plazos para la entrega de las mismas y los criterios de evaluación que aplicará el regulador para la selección de la mejor propuesta, y por tanto del prestador que se encargará de realizar la(s) actividad(es) de limpieza urbana en el área de conflicto. • Definir los criterios para el traslado de los recursos recaudados por las actividades de limpieza urbana: Se deberán establecer los lineamientos para que, en cada periodo de facturación, las demás personas prestadoras del servicio, involucradas en el conflicto, trasladen a la persona prestadora que presentó la mejor propuesta, los recursos recaudados por tarifa, para la prestación de las actividades de limpieza urbana en el área de conflicto. <p>Entre los lineamientos para el traslado de recursos entre personas prestadoras es necesario evaluar los impactos de los costos de transacción en los que incurrirán las personas prestadoras por las actividades de facturación, recaudo y traslado de recursos, así como gestión de PQRS.</p>

Fuente: Análisis CRA

Adicional a lo anterior, se precisa que para ambas alternativas regulatorias se deberán establecer los requisitos de información para la solicitud de solución de controversias, definiendo la información para iniciar las actuaciones administrativas con la suficiente especificidad para evitar las interpretaciones erróneas por parte de las personas prestadoras. De igual forma, dichas alternativas deberán incluir disposiciones referentes a la actualización de las condiciones de prestación de las actividades de Limpieza Urbana, cuando se incluyan nuevas áreas donde se deben prestar las actividades o cuando ingrese o se retire del municipio una persona prestadora del servicio público de aseo posteriormente a la expedición, por parte de esta Comisión de Regulación, de una resolución particular mediante la cual se soluciona un conflicto. Finalmente, las alternativas regulatorias deberán dar claridad sobre la no retroactividad de las disposiciones que en ellas se establezcan, lo anterior teniendo en cuenta que los artículos 65 y 66 de la Ley 1437 de 2001, determinan que los actos administrativos solo son obligatorios a partir de su promulgación o notificación.

6. EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

Teniendo en cuenta que el tema analizado en el presente documento es de baja complejidad e impacto en los actores afectados, el presente AIN es de nivel bajo. Para este tipo de análisis la Comisión de Regulación determinó que, para seleccionar la mejor alternativa, se realizará un análisis de ventajas y desventajas en el cual se evalúa de manera comparativa cada una de las alternativas respecto de diferentes criterios que evidencian el cumplimiento del objetivo de **“Definir criterios para la solución de potenciales conflictos por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia”**

6.1. DEFINICIÓN DE CRITERIOS

Los criterios propuestos corresponden al cumplimiento de objetivos específicos y generales de la intervención, y se listan a continuación:

1. Ahorro de recursos en la implementación y seguimiento.

La expedición e implementación de la regulación requiere de actividades concretas para que se puedan estructurar sus objetivos y los mismos sean alcanzados. Diferentes tipos de reglas y herramientas regulatorias requieren utilizar más o menos recursos para su aplicación efectiva. Este criterio de evaluación indaga sobre los costos relativos necesarios para que esta Comisión de Regulación expida las reglas, las personas prestadoras las apliquen y cumplan y la autoridad de vigilancia y control les haga seguimiento.

2. Consistencia con los marcos tarifarios vigentes

La expedición e implementación de la regulación requiere de su compatibilidad con las metodologías tarifarias con vigencia de cinco años. Esas metodologías manifiestan los requerimientos de eficiencia y las expectativas que el regulador tiene del mercado en el período quinquenal, por lo que las decisiones regulatorias generales que se tomen durante su vigencia deben ser compatibles con esas expectativas de desempeño y de utilidades contenidas en la respectiva metodología.

3. Favorece el equilibrio económico de las personas prestadoras que se encuentren en conflicto.

Por equilibrio económico se entiende que exista proporcionalidad entre los ingresos asignados por la fórmula tarifaria y los requeridos para remunerar la proporción de la actividad colectiva que realiza cada prestador en un municipio, donde existan dos o más personas prestadoras del servicio de aseo. Este criterio evalúa la posibilidad que proporcione cada alternativa estudiada para que las personas prestadoras cuenten con proporcionalidad entre actividades prestadas y remuneración.

4. Cuenta con procedimientos claros, objetivos preestablecidos y precisos para la solución de controversias por parte de los prestadores interesados.

La efectividad de los procesos regulatorios depende de la capacidad que tengan los intervinientes de predecir su resultado. Este criterio estudia que tan predecibles son las alternativas propuestas.

6.2. DESCRIPCIÓN DEL DESEMPEÑO DE CADA ALTERNATIVA FRENTE A CADA CRITERIO

A continuación, se presenta la evaluación del desempeño de las alternativas (Status Quo, 1 y 2) desde la perspectiva de cada uno de los criterios:

Tabla 5. Ahorro de recursos en la implementación y seguimiento

Alternativa	Ventajas	Desventajas
Statu quo	El regulador no requerirá recursos adicionales para establecer nuevas reglas para solución de conflictos o metodologías de asignación de unidades de prestación.	La ausencia de criterios generales para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana diferentes al Lavado de áreas públicas incrementa los costos del regulador por cuanto deberá desarrollarlos para cada caso particular.
	Las personas prestadoras no requieren invertir recursos en cumplir un nuevo conjunto de normas desde el ordenamiento regulatorio.	La ausencia de criterios específicos para las actividades de limpieza urbana genera que, en el evento de controversia, las personas prestadoras tengan incertidumbre al respecto del tipo de pruebas que el regulador aceptará como válidas para probar sus argumentos, lo cual representa destinar mayor cantidad de recursos durante las actuaciones administrativas para la solución de controversias.
	La entidad de vigilancia y control no necesitará utilizar recursos para desarrollar nuevas herramientas de seguimiento para nuevas disposiciones regulatorias.	La posible presencia de personas prestadoras que se comporten como "free riders" en la prestación de las actividades de limpieza urbana, genera necesidad de mayores recursos para las actividades de vigilancia y control.
Alternativa 1	Disminuye los costos del regulador, durante las actuaciones administrativas, por cuanto se cuenta con criterios generales para la solución de conflictos por la prestación de todas las actividades de CLUS en mercados donde existan dos o más personas prestadoras. Las consecuencias de la aplicación del mecanismo pueden ser consideradas un incentivo a que las partes resuelvan los conflictos por la prestación de las actividades de limpieza	El regulador deberá desarrollar metodologías diferentes para solucionar los conflictos por la prestación de cada una de las actividades de limpieza urbana en un municipio donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, lo que significa destinar tiempo y recurso humano para dichos desarrollos.

Alternativa	Ventajas	Desventajas
	<p>urbana, frente a la amenaza de sus resultados, ahorrando recursos por parte del regulador.</p>	<p>La implementación de cada una de las etapas de la actuación administrativa requiere un uso intensivo de recursos de personal, por parte del regulador.</p>
	<p>La existencia de criterios precisos para la solución de controversias delimita el alcance de la actuación administrativa y permite a los prestadores preparar su documentación sin incertidumbre, reduciendo los costos de su presentación.</p> <p>Los recursos que los prestadores deben invertir en el cumplimiento de los requisitos definidos por el regulador, para probar sus argumentos durante la actuación administrativa para la solución de controversias, corresponde a la información con la que ya cuenta para la prestación de las actividades de limpieza urbana.</p>	<p>No se encontraron desventajas para el prestador.</p>
	<p>La solución de controversias por acto administrativo brinda al ente de vigilancia y control elementos precisos y concretos para hacer el seguimiento a la prestación de las actividades de CLUS.</p>	<p>No se encontraron desventajas para el ente de vigilancia y control.</p>
<p>Alternativa 2</p>	<p>El mecanismo reduce las actividades de tipo procesal y probatorio a cargo de la CRA, cuando resuelve el conflicto.</p> <p>El regulador deberá desarrollar una única herramienta para solucionar cualquier conflicto por la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio, así como para solucionar el conflicto respecto de una actividad de limpieza urbana o de todas las actividades.</p>	<p>Los costos de implementar esta alternativa son elevados para el regulador, dado que debe desarrollar capacidades en el capital humano para que aplique el mecanismo y califique los resultados de manera consistente, adicional a invertir en los recursos de tecnología que se identifiquen como necesarios para la implementación del mecanismo.</p> <p>La innovación puede ser disruptiva y requiere de procesos de implementación, como simulaciones,</p>

Alternativa	Ventajas	Desventajas
	<p>Las consecuencias de la aplicación del mecanismo pueden ser consideradas un incentivo a que las partes resuelvan los conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, frente a la amenaza de sus resultados, ahorrando recursos por parte del regulador.</p>	<p>experimentos y pruebas piloto antes de su aplicación de manera general y constante.</p>
	<p>La implementación de este tipo de mecanismo económico para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en condiciones de competencia permite la selección de la persona prestadora que efectivamente se encuentra interesada y cuenta con la estructura empresarial y operativa para realizar la actividad y aquellas que no cuentan con dicha estructura, no estarán incumpliendo la reglamentación vigente.</p>	<p>Los prestadores en conflicto incurren en costos derivados de la recolección de información necesaria del área de conflicto para presentar una propuesta económica que se ajuste a sus circunstancias financieras.</p> <p>Una vez se seleccione la persona prestadora que presente la propuesta económica más competitiva, las personas prestadoras tendrán que invertir recursos para la modificación de sus estudios de costos.</p>
	<p>Dado que el mecanismo tendrá como resultado que una de las personas prestadoras en conflicto realice la actividad, será más fácil hacer seguimiento de la prestación para el ente de inspección, vigilancia y control.</p>	<p>No se encuentran desventajas para la entidad de vigilancia y control.</p>

Fuente: Análisis CRA

Tabla 6. Consistencia con los marcos tarifarios vigentes

Alternativa	Ventajas	Desventajas
<p style="text-align: center;">Statu quo</p>	<p>El regulador no requerirá expedir reglas adicionales para solución de conflictos o metodologías de asignación de unidades de prestación, que deba articular con las metodologías tarifarias vigentes.</p>	<p>No se encontraron desventajas de la alternativa frente al criterio evaluado.</p>
	<p>No se aumentará la complejidad de la regulación a cumplir por parte de las personas prestadoras, por cuanto no serán sujeto de un nuevo conjunto de normas desde el ordenamiento regulatorio.</p>	
	<p>La entidad de vigilancia y control no necesitará incluir nuevos procedimientos para el seguimiento de nuevos criterios regulatorios.</p>	
<p style="text-align: center;">Alternativa 1</p>	<p>Las reglas que se expidan desarrollan la línea de acción que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico ha desarrollado en materia de resolución de conflictos entre prestadores del servicio de aseo en materia de actividades colectivas, las cuales están basadas en las metodologías tarifarias definidas en la Resolución CRA 943 de 2021 y utilizan la información y variables generadas de su aplicación para la implementación de las metodologías para la solución de los conflictos por la prestación de dichas actividades en municipios donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.</p>	<p>En los casos que se requiera la modificación, ajuste o reemplazo de las metodologías tarifarias vigentes, también será necesario la revisión y ajuste de las metodologías para la solución de los conflictos por la prestación de dichas actividades en municipios donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.</p>
	<p>Las personas prestadoras no se ven obligadas a generar información adicional a la necesaria para la aplicación de las metodologías tarifarias vigentes, al momento de solicitar la intervención del regulador para la solución de conflictos por</p>	<p>No se encuentran desventajas para las personas prestadoras.</p>

Alternativa	Ventajas	Desventajas
	<p>la prestación de las actividades de limpieza urbana en mercados donde existan dos o más personas prestadoras.</p>	
	<p>La información necesaria para realizar la vigilancia y control del cumplimiento de la solución a los conflictos que expida la Comisión de Regulación es la misma que reportan las personas prestadoras ante el SUI en cumplimiento de la metodología tarifaria del servicio público de aseo.</p>	<p>No se encuentran desventajas para la entidad de vigilancia y control.</p>
Alternativa 2	<p>El diseño del mecanismo económico por parte del regulador parte de la aplicación de las metodologías tarifarias vigentes al momento de la solicitud de solución de conflictos por parte de una de las personas prestadoras involucradas, por tanto, no se requiere de la revisión o modificación del mecanismo, cuando haya un cambio de marco tarifario o un ajuste o modificación a las fórmulas tarifarias definidas para la remuneración de las actividades de limpieza urbana.</p>	<p>El diseño de mecanismos no hace parte de la caja de herramientas que ha sido utilizado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para regular el servicio de aseo lo que implica un aprendizaje adicional por parte de los regulados y no fue contemplado en los marcos tarifarios vigentes.</p> <p>El efecto de la asimetría de información y el consiguiente comportamiento estratégico puede generar que el mecanismo (si bien es compatible con los incentivos en el caso concreto) no sea compatible con los incentivos en el largo plazo, por el temor que la revelación de los costos reales en un caso de conflicto sea utilizada por el regulador para incrementar la eficiencia de metodologías tarifarias futuras.</p>
	<p>Las propuestas económicas que presenten las personas prestadoras para definir el responsable de la prestación de las actividades de limpieza urbana en el área de conflicto que delimite el regulador, deberán estructurarse a partir de la aplicación de las metodologías tarifarias vigentes aplicables para la remuneración de las actividades de limpieza urbana en el municipio en el que se presente el conflicto y no podrán</p>	<p>La utilización de un mecanismo compatible con los incentivos puede resultar en un aumento del esfuerzo del prestador que beneficiaría a los usuarios y al municipio y no al prestador, lo que puede interpretarse como</p>

Alternativa	Ventajas	Desventajas
	<p>presentar propuestas que superen los precios máximos aplicables en dicho municipio.</p>	<p>contrario a los incentivos a la eficiencia implícitos en una metodología de precio techo ideal¹⁰⁴.</p>
	<p>La entidad de vigilancia y control no necesitará incluir nuevos procedimientos para el seguimiento tarifario de la prestación de las actividades del limpieza urbana, por cuanto una vez se seleccione la mejor propuesta económica y por tanto la persona prestadora que realizará la(s) actividad(es) de limpieza urbana en el área de conflicto, la remuneración de la(s) misma(s) se realizará mediante la aplicación de la tarifa final al suscriptor seleccionada, la cual está calculada a partir de la metodología tarifaria vigente.</p>	<p>Para el seguimiento y control de la operatividad de la actividad, la entidad de vigilancia y control deberá identificar en sus sistemas a las personas prestadoras que cobran en tarifa la actividad aun cuando no la prestan, por cuanto fueron parte un conflicto de limpieza urbana en situaciones de competencia, que fue solucionado por el regulador mediante la aplicación del mecanismo económico propuesto.</p>

Fuente: Análisis CRA

¹⁰⁴ La regulación por precio techo ideal desvincula el proceso de determinación de tarifas de los costos de la empresa regulada, el regulador determinaría el techo o precios máximos, de acuerdo con una fórmula que depende únicamente de factores exógenos a los regulados, como los precios de los factores o los ingresos de los consumidores, con lo que los administradores de la firma regulada se incentivarían a prestar el servicio reduciendo sus costos e implementando innovaciones para ahorrar recursos. Sin embargo, cuando los reconocimientos económicos están directamente asociados con el desempeño durante el período de vigencia de la metodología, pueden convertir el precio techo en una versión de la regulación basada en costos, que el esquema de precio techo estaba destinado a reemplazar. Tardiff, T. J., & Taylor, W. E. (1996). Revising price caps: the next generation of incentive regulation plans. In *Pricing and Regulatory Innovations Under Increasing Competition* (pp. 21-38). Springer, Boston, MA.

Tabla 7. Favorece el equilibrio económico de las personas prestadoras que se encuentren en conflicto (Criterio evaluado únicamente para las personas prestadoras).

Alternativa	Ventajas	Desventajas
Statu quo	La alternativa no presenta ninguna ventaja en esta materia.	<p>Las condiciones actuales de prestación de las actividades colectivas persistirían y con ellos los riesgos financieros para los prestadores que cuentan con una desproporción entre suscriptores y elementos de mobiliario urbano que deben atender.</p> <p>La materialización de los conflictos por desequilibrio económico puede llegar a generar fallas en la prestación del servicio por parte de los prestadores afectados, lo cual lleva a que aumenten las necesidades de vigilancia y control en los municipios en donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.</p>
Alternativa 1	<p>La elaboración de reglas generales de conducta de las partes en conflicto para cada una de las actividades de limpieza urbana se sustentará en criterios de proporcionalidad (para cualquiera de los posibles tipos de conflicto identificados), permitiendo que exista un balance entre ingresos y costos de las actividades.</p> <p>Solventa la ausencia de criterios de distribución de los recaudos por las actividades de carácter colectivo definidas en los marcos regulatorios actuales con la definición de una metodología de redistribución del recaudo.</p>	Si alguna de las personas prestadoras involucradas en el conflicto no solicita la intervención del regulador para la solución del mismo, persistirían los riesgos financieros para los prestadores que cuentan con una desproporción entre suscriptores y áreas colectivas que deben atender.
Alternativa 2	Brinda una herramienta que es compatible con la situación financiera de los prestadores; lo cual genera que solo presenten ofertas cuando éstas sean económicamente proporcionadas, entre la remuneración que se espera recibir y las actividades que pretende realizar.	Los resultados del mecanismo dependen de las estrategias de las personas prestadoras y si alguna de ellas, utiliza una acción no consistente con el objetivo del mecanismo, como presentar una propuesta artificialmente baja para ser seleccionado, puede surgir consecuencias nocivas para la prestación de las actividades de limpieza urbana, por cuanto los recursos recaudados no serán suficientes para la atención de

Alternativa	Ventajas	Desventajas
		todas las unidades de prestación bajo los criterios de calidad exigidos por la normatividad vigente.

Fuente: Análisis CRA

Tabla 8. Cuenta con procedimientos claros y predecibles para la solución de conflictos por las partes interesadas.

Alternativa	Ventajas	Desventajas
Statu quo	No se encontraron ventajas de la alternativa frente al criterio evaluado.	La Comisión de Regulación no cuenta con una metodología clara, desarrollada previamente, que pueda aplicar para la solución de las posibles controversias por la prestación de las actividades de limpieza urbana diferentes al Lavado de áreas públicas, en municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo.
		Las personas prestadoras no conocen con anterioridad a la solicitud, la metodología que la Comisión utilizará para solucionar los conflictos, generando incertidumbre y baja motivación a la hora de solicitar la intervención del regulador.
		Al no contar con metodologías establecidas previamente, la entidad de Vigilancia y Control no tiene la posibilidad de prever los posibles resultados cuando se presenten conflictos, por lo cual no puede establecer herramientas de control y vigilancia estandarizados.
Alternativa 1	<p>El Regulador contará con metodologías previamente establecidas para resolver los conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios en los que exista competencia entre personas prestadoras, cuando se solicite su intervención.</p> <p>La aplicación de metodologías basadas en criterios regulatorios que ya han sido aplicados por el regulador para la solución de conflictos por la prestación de las actividades colectivas en municipios donde existen dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, genera que la intervención del regulador se realice a partir de la experiencia, experticia y conocimiento que ha adquirido en casos similares.</p>	La alternativa no presenta desventajas en relación con este criterio.

Alternativa	Ventajas	Desventajas
	<p>La definición de reglas para resolver conflictos por la prestación de las actividades colectivas determina criterios estables y predecibles para las personas prestadoras que necesiten la intervención del regulador.</p> <p>Dado que se utilizan criterios regulatorios que ya se han incluido en otras resoluciones expedidas por la CRA para la solución de conflictos por la prestación de actividades colectivas, podrían ser acogidos con mayor facilidad por parte de las personas prestadoras.</p>	
	<p>La entidad de vigilancia y control podrá optimizar las herramientas que ya tiene implementadas para el seguimiento de las nuevas disposiciones regulatorias.</p>	
Alternativa 2	<p>El Regulador contará con metodologías establecidas para resolver los conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en municipios en los que exista competencia entre personas prestadoras, cuando se solicite su intervención.</p>	<p>Teniendo en cuenta que los mecanismos económicos planteados en esta alternativa corresponden a medidas regulatorias que la CRA no ha implementado previamente, no cuenta con referentes anteriores dentro de su gestión de actuaciones particulares que le permitan resolver dudas o cuestionamientos que surjan durante las actuaciones administrativas.</p>
	<p>La definición de reglas para resolver conflictos por la prestación de las actividades colectivas determina criterios predecibles para las personas prestadoras que necesiten la intervención del regulador.</p>	<p>La alternativa no presenta desventajas para la entidad de vigilancia y control.</p>
	<p>La entidad de vigilancia y control podrá optimizar las herramientas que ya tiene implementadas para el seguimiento de las nuevas disposiciones regulatorias.</p>	<p>La alternativa no presenta desventajas para la entidad de vigilancia y control.</p>

Fuente: Análisis CRA

7. CONSULTA CON GRUPOS DE INTERES

En el presente capítulo se presenta el análisis de las observaciones recibidas en el proceso de consulta con grupos de interés, con el objetivo de identificar la cantidad de observaciones recibidas por eje temático.

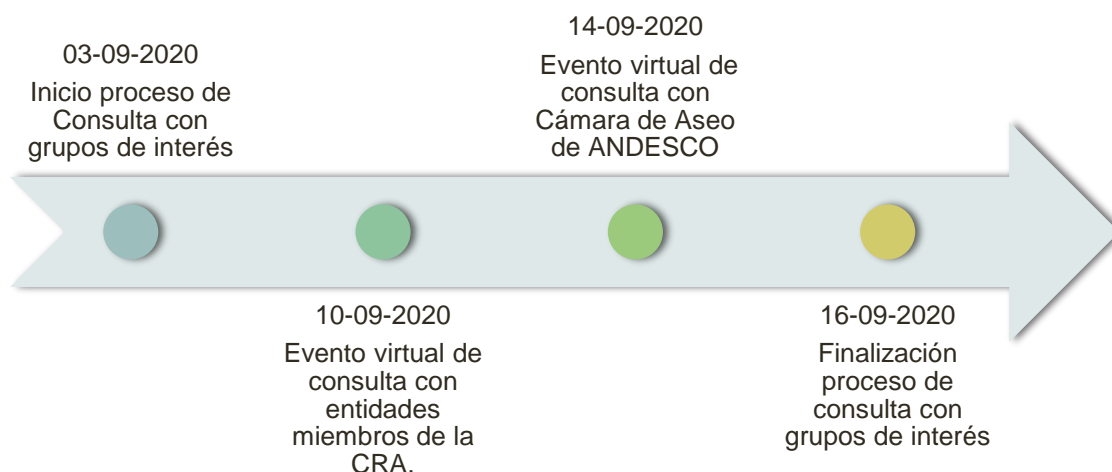
7.1. RESULTADO DE LA CONSULTA

Por medio de la página web de esta Comisión de Regulación se hizo público el presente documento de Análisis de Impacto Normativo para que todos aquellos actores interesados y pertenecientes al sector de la prestación del servicio público de aseo, pudieran consultarla, evaluar las alternativas propuestas y remitir los comentarios pertinentes.

Adicionalmente, se realizaron mesas de trabajo con grupos de los actores previamente mencionados, con el fin de recibir una retroalimentación directa partiendo de la experiencia de cada uno de ellos para el fortalecimiento de línea argumentativa del proyecto, las posibles alternativas para la solución de la problemática definida y la recolección de las evaluaciones de las alternativas propuestas en el capítulo 5 del documento en discusión. Esta consulta con los grupos de interés se desarrolló desde el 3 de septiembre de 2020 hasta el día 16 de septiembre de 2020.

Durante el proceso de consulta con los grupos de interés se desarrollaron los siguientes eventos:

Gráfica 8. Proceso de consulta a grupos de interés



Fuente: Construcción CRA.

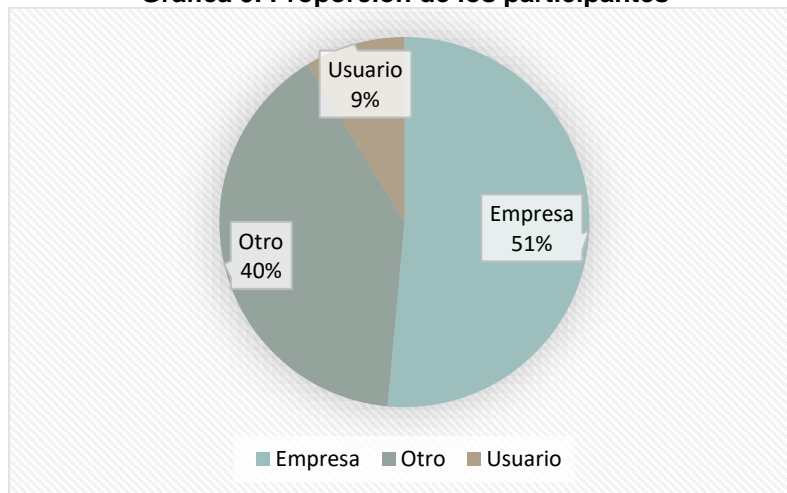
Durante dicho periodo se recibieron 103 consultas las cuales se encuentran compiladas en el Anexo 4 del presente documento y fueron categorizadas de la siguiente manera:

Tabla 9 Consultas recibidas

Tipo de remitente	Número de Observaciones
Empresa	53
Otro	41
Usuario	9
Total general	103

Fuente: Construcción CRA.

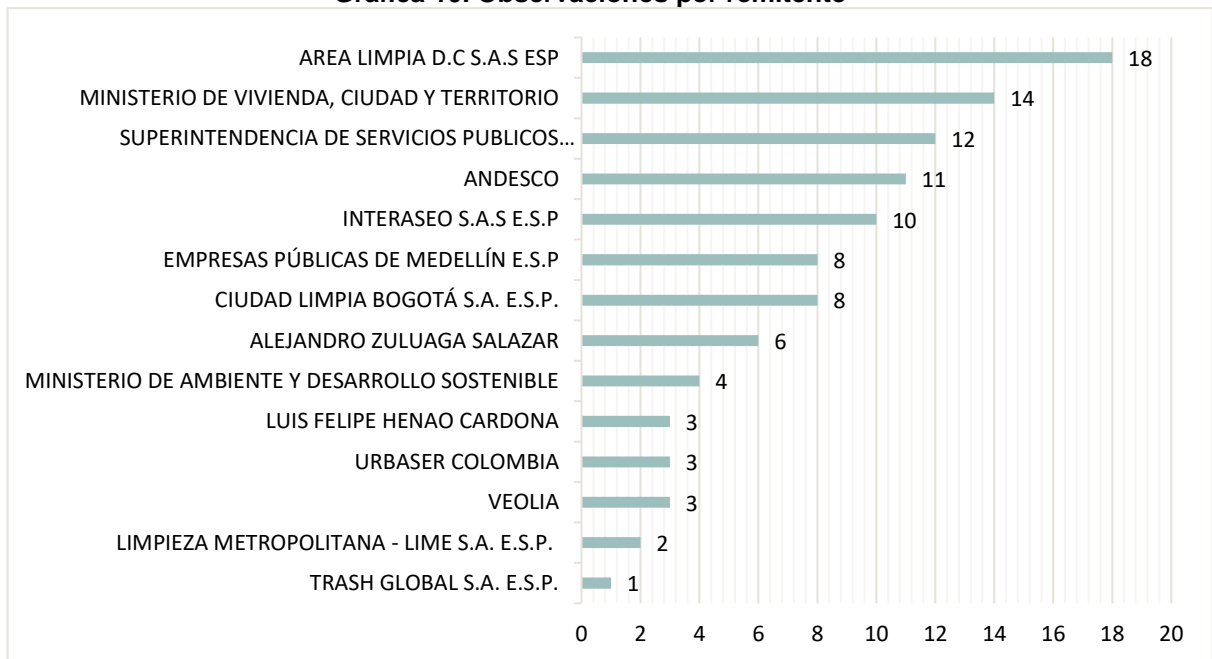
Gráfica 9. Proporción de los participantes



Fuente: Construcción CRA.

Las mencionadas observaciones fueron remitidas por los siguientes remitentes:

Gráfica 10. Observaciones por remitente

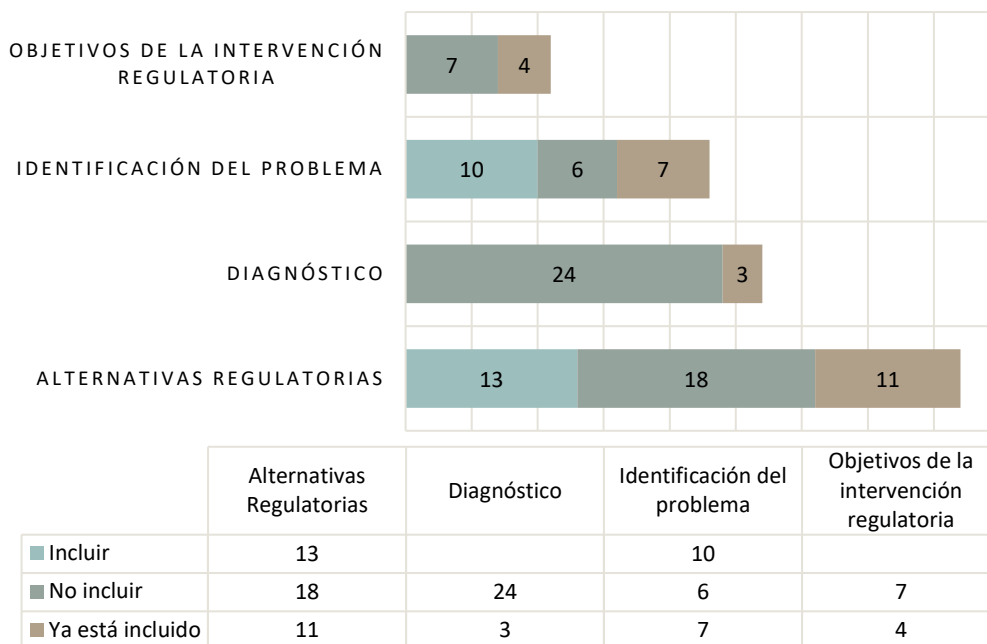


Fuente: Construcción CRA.

Al respecto del tipo de respuesta, de las 103 consultas recibidas 23 (22%) fueron incluidas como ajustes al documento AIN, 25 consultas (24%) hacían referencia a elementos ya incluidos en el documento y las 55 consultas (54%) restantes no fueron incluidas en el documento, más fueron aclaradas en la matriz de consulta con grupos de interés.

Las consultas recibidas fueron clasificadas en cuatro (4) ejes temáticos, a saber; i) Alternativas Regulatorias, ii) Diagnóstico, iii) Identificación del problema y iv) Objetivos de la intervención regulatoria. En este sentido, las observaciones clasificadas por tipo de respuesta y por eje temático se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfica 11. Observaciones clasificadas por tipo de respuesta y eje temático



Fuente: Construcción CRA.

7.2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS

Para llegar a una conclusión con respecto a la selección de la mejor alternativa regulatoria, se procede a analizar los aportes recibidos durante el proceso de consulta con grupos de interés, en los cuales algunos participantes indicaron cuál era la mejor alternativa para ellos. Al respecto se identificó que, del total de participantes, 4 indicaron una alternativa de preferencia en donde la alternativa 1 obtuvo 4 votos mientras que la alternativa 2 obtuvo 0 votos. Es de señalar que la alternativa 0 (statu quo) obtuvo un voto negativo, es decir, se precisó que “(...) no es una alternativa viable ya que el sector requiere dar solución a la problemática actual (...)” como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 10 Evaluación de alternativas

Remitente	ALTERNATIVA 0. Statu quo	ALTERNATIVA 1.	ALTERNATIVA 2.
EPM		X	
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio		X	
ANDESCO		X	
INTERASEO		X	

Fuente: Construcción CRA.

Considerando lo anterior, con respecto a la votación de los grupos de interés, se identificó una mayor afinidad por la **Alternativa 1** “Desarrollar criterios para la solución de conflictos por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en municipios donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, en concordancia con la regulación expedida para resolver este tipo de conflictos en otras actividades colectivas del servicio público de aseo.”

8. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO

8.1 IMPLEMENTACIÓN

Para la implementación de la alternativa seleccionada se hace necesario analizar aspectos como la definición del área de confluencia, las instancias de negociación directa previa al inicio de la actuación administrativa, los criterios de asignación y distribución de unidades de prestación y los lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados de las actividades de limpieza urbana.

De este modo, una vez se desarrollen los criterios regulatorios y los mismos se acojan en un instrumento regulatorio, las personas prestadoras contarán con herramientas para la solución de conflictos sobre la distribución de unidades de prestación y/o la distribución de los recursos recaudados por la prestación de las actividades de limpieza urbana. Así mismo, en los casos en los que se presente una solicitud de intervención a la CRA, las personas prestadoras conocerán de manera previa la metodología que el regulador utilizará para resolver el conflicto presentado.

También, la definición de criterios regulatorios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza urbana aportará para que el desarrollo de las mismas se de en cumplimiento de los parámetros de cobertura y calidad establecidos en la normatividad vigente. Del mismo modo, el ente de vigilancia y control contará con lineamientos que facilitarán dichas labores frente a la ejecución y el cobro de las mismas.

En adición a lo anterior, se resalta que el presente documento corresponde a un insumo importante a tener en cuenta para la definición de la fórmula tarifaria para la remuneración de las actividades de Limpieza urbana que se incluirá en el nuevo marco tarifario del servicio público de aseo aplicable en los municipios con más de 5000 suscriptores, tal como se establece en el documento Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana, el cual establece: “(...) cuando exista competencia en el mercado, se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio.”

8.2 MONITOREO

Con el propósito de identificar la efectividad de las medidas dispuestas en el instrumento regulatorio que contenga los criterios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, se propone el siguiente indicador:

Actos administrativos que resuelven las solicitudes de conflictos en las actividades de limpieza urbana
Número de solicitudes de intervención por conflictos en las actividades de limpieza urbana

Al respecto, se señala que este indicador pretende identificar los actos administrativos que resolvieron de fondo las solicitudes de intervención elevadas a la CRA por parte de las personas prestadoras que presenten conflicto por las actividades de Limpieza urbana. Lo anterior con el fin de evaluar si las disposiciones expedidas en la resolución son las pertinentes para resolver dichos conflictos o si es necesario identificar criterios adicionales que lo permitan.

Para los casos en los cuales el resultado del indicador sea inferior a 100% se deberá realizar una evaluación de los aspectos que no permitieron la solución del conflicto por parte de la CRA con el fin de realizar las modificaciones o adiciones a las que haya lugar.

Finalmente, es de precisar que este indicador dependerá de la cantidad de solicitudes de intervención que se eleven a esta Comisión de Regulación.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ausubel, L. M., & Milgrom, P. (2006). The lovely but lonely Vickrey auction. *Combinatorial auctions*, 17, 22-26.
- Ba, S., Whinston, A. B., & Zhang, H. (2003). Building trust in online auction markets through an economic incentive mechanism. *Decision Support Systems*, 35(3), 273-286.
- Barreto Sebastián, “La libre competencia económica en el régimen jurídico de los servicios públicos” Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 225-252. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.10>
- Bergemann, D., & Schlag, K. (2011). Robust monopoly pricing. *Journal of Economic Theory*, 146(6), 2527-2543.
- Bergstrom, T., Blume, L., & Varian, H. (1986). On the private provision of public goods. *Journal of Public Economics*, 29(1), 25-49.
- Bester, H., & Wärneryd, K. (1998). *Conflict resolution under asymmetric information* (No. 264). Stockholm School of Economics.
- Bierbrauer, F. (2009). A note on optimal income taxation, public goods provision and robust mechanism design. *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 667-670.
- Burguet, R., Ganuza, J. J., & Hauk, E. (2012). Limited liability and mechanism design in procurement. *Games and Economic Behavior*, 76(1), 15-25.
- Chen, Y., & Plott, C. R. (1996). The Groves-Ledyard mechanism: An experimental study of institutional design. *Journal of Public Economics*, 59(3), 335-364.
- Chambers, R. G. (2002). Information, incentives, and the design of agricultural policies. *Handbook of Agricultural Economics*, 2, 1751-1825.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law & Economics*, Vol 3, Num 1. 1-44.
- Coase, R. H. (1974). The lighthouse in economics. *The Journal of Law and Economics*, 17(2), 357-376.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación 11001-03-06-000-2015-00182-00(2274) del 10 de noviembre de 2015.
- Cooter, R., Marks, S., & Mnookin, R. (1982). Bargaining in the shadow of the law: A testable model of strategic behavior. *The Journal of Legal Studies*, 11(2), 225-251.
- CRA. 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”, diciembre de 2018.
- Dan-Cohen, M. (1985). Bureaucratic Organizations and the Theory of Adjudication. *Columbia Law Review*, 85, 1
- Econtec Consultores y Selfinver Inversiones, 2017. Consultoría para la elaboración de un estudio que permita definir las condiciones de competencia en el mercado de los prestadores del servicio público de aseo, de manera que se promueva la competencia mediante la rivalidad y el cumplimiento de los criterios de continuidad, calidad, cobertura y precio; obteniendo economías de escala comprobables, asegurando la participación de los usuarios, permitiendo la prestación universal del servicio, y garantizando la salubridad pública y el

- medio ambiente sanos. *Contrato No.091 de 2016 para la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)*.
- Falkinger, J., Fehr, E., Gächter, S., & Winter-Ember, R. (2000). A simple mechanism for the efficient provision of public goods: Experimental evidence. *American Economic Review*, 90(1), 247-264.
- Groves, T., & Ledyard, J. (1977). Optimal allocation of public goods: A solution to the free rider problem. *Econometrica*, 45(4), 783-809.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- INEAF Business School. (Agosto de 2013) Free Riders. Obtenido de INEAF Business School: <https://www.ineaf.es/tribuna/free-riders/>
- Iuga, A. O., & McGuire, M. J. (2014). Adherence and health care costs. *Risk management and healthcare policy*, 7, 35.
- Kaiser, B. A. (2007). The Athenian trierarchy: Mechanism design for the private provision of public goods. *The Journal of Economic History*, 67(2), 445-480.
- Klein, D. B. (1990). The voluntary provision of public goods? The turnpike companies of early America. *Economic Inquiry*, 28(4), 788-812.
- Maskin E, Laffont JJ, Hildenbrand W.(1982). “*The Theory of Incentives: An Overview*.” En: *Advances in Economic Theory* (invited lectures from the 4th World Congress of the Econometric Society). Cambridge University Press ; 1982. pp. 31-94.
- Maskin, E., & Moore, J. (1999). Implementation and renegotiation. *Review of Economic Studies*, 39-56
- McAfee, R. P., & Reny, P. J. (1992). Correlated information and mechanism design. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 395-421.
- McKelvey, R. D., & Page, T. (2002). Status quo bias in bargaining: An extension of the Myerson–Satterthwaite theorem with an application to the Coase theorem. *Journal of Economic Theory*, 107(2), 336-355.
- McMillan, J. (1994). Selling spectrum rights. *Journal of Economic Perspectives*, 8(3), 145-162.
- Milgrom, P. R., & Roberts, J. D. (1992). *Economics, organization and management*.
- Mookherjee, D. (2006). Decentralization, hierarchies, and incentives: A mechanism design perspective. *Journal of Economic Literature*, 44(2), 367-390.
- Myerson, R. B. (1981). Optimal auction design. *Mathematics of operations research*, 6(1), 58-73.
- Laffont, J. J. (1994). Regulation of pollution with asymmetric information. En *Nonpoint source pollution regulation: Issues and analysis* (pp. 39-66). Springer, Dordrecht.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1999). Public goods and public choices. In *Polycentricity and local public economies. Readings from the workshop in political theory and policy analysis* (pp. 75-105). Ann Arbor, MI, USA: University of Michigan Press.
- Priest, G. L., & Klein, B. (1984). The selection of disputes for litigation. *The Journal of Legal Studies*, 13(1), 1-55.

- Polinsky, A. M. (1983). Risk sharing through breach of contract remedies. *The Journal of Legal Studies*, 12(2), 427-444.
- Tirole, J. (2009). Cognition and incomplete contracts. *American Economic Review*, 99(1), 265-94.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Van Essen, M., & Walker, M. (2017). A simple market-like allocation mechanism for public goods. *Games and Economic Behavior*, 101, 6-19.

10. ANEXOS

ANEXO 1. INFORMACIÓN DE ACUERDOS DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS Y DE LAVADO DE ÁREAS PÚBLICAS.

Municipio	Prestadores	Año	Nombres
ACUERDOS DE LAVADO DE ÁREAS PÚBLICAS			
Bogotá	5	2018	Área Limpia Distrito Capital SAS ESP
			Ciudad Limpia Bogotá SA ESP
			Limpieza Metropolitana SA ESP
			Promoambiental Distrito SAS ESP
			Bogotá Limpia SAS ESP
Cali	6	2014	Ciudad Limpia Bogotá SA ESP
			Promoambiental Valle
			Promoambiental Cali
			Proyecto Ambiental SA ESP
			Proambientales SA ESP
			EMSIRVA ESP
Facatativá	3	2017	Asociación de socios suscriptores de los servicios de Acueducto Alcantarillado y Aseo del barrio Cartagena
			Empresa Trash Global SA ESP
			Servigenerales SA ESP
Funza	2	2019	Empresa Municipal de acueducto, alcantarillado y aseo de Funza
			Ecología y Entorno SAS ESP
ACUERDOS DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS			
Barbosa	2	2018	Empresas Varias de Medellín SA ESP
			EMBASEO SA ESP
Bello	2	2018	Empresas Varias de Medellín SA ESP
			Bello Aseo SA ESP

Municipio	Prestadores	Año	Nombres
Bogotá	5	2018	ÁREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P.
			CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P.
			LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P.
			PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P.
			BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P.
Bucaramanga	4	2017	REDIBA S.A. E.S.P.
			LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.
			EMAB S.A. E.S.P.
			PROACTIVA CHICAMOCHA S.A. E.S.P.
Caldas	2	2018	EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			ASEO CALDAS E.S.P. S.A.
Cali	6	2014	CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P.
			PROMOAMBIENTAL VALLE
			PROMOAMBIENTAL CALI
			PROYECTO AMBIENTAL S.A. E.S.P.
			PROAMBIENTALES S.A. E.S.P.
			EMSIRVA E.S.P.
Copacabana	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			COPASEO S.A. E.S.P.
Cúcuta	2	2016	PROACTIVA ORIENTE S.A. E.S.P.
			ASEO URBANO S.A. E.S.P.
Envigado	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			ENVIASEO S.A. E.S.P.
Facatativá	3	2017	ASOCIACIÓN DE SOCIOS SUSCRIPTORES DE SERVICIO DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO DEL BARRIO CARTAGENA
			EMPRES.A. TRASH GLOBAL S.A. E.S.P.
			SERVIGENERALES S.A. E.S.P.
Flandes	2	2016	EMPRES.A. DE SERVICIOS PÚBLICOS DE FLANDES
			SERVICIOS AMBIENTALES S.A. E.S.P.
Floridablanca	4	2015	REDIBA S.A. E.S.P.
			LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.
			EMAB S.A. E.S.P.
			PROACTIVA CHICAMOCHA S.A. E.S.P.
Funza	2	2019	EMPRES.A. MUNICIPAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE FUNZA
			ECOLOGÍA Y ENTORNO S.A.S. E.S.P.
Fusagasugá	2	2016	EMSERFUS.A. E.S.P.
			SERABMIENTAL S.A. E.S.P.

Municipio	Prestadores	Año	Nombres
Girardota	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			GIRASEO S.A. E.S.P.
Girón	5	2018	VEOLIA ASEO BUCARAMANGA S.A. E.S.P.
			LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.
			METROLIMPIA S.A. E.S.P.
			CARALIMPIA S.A. E.S.P.
			ECONATURAL S.A. E.S.P.
Itagüí	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			SERVIASEO ITAGÜÍ S.A. E.S.P.
La Estrella	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			ASEO SIDERENSE S.A. E.S.P.
Medellín	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			ENVIASEO S.A. E.S.P.
Piedecuesta	4	2017	RUITOQUE S.A. E.S.P.
			CARALIMPIA S.A. E.S.P.
			LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.
			PIEDECUESTANA DE SERVICIOS PÚBLICOS E.S.P.
Rionegro	2	2016	CORPORACIÓN ACUEDUCTO MULTIVEREDAL
			RIOASEO TOTAL S.A. E.S.P.
Sabaneta	2	2018	EMPRES.A.S. VARIAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P.
			ASEO S.A.BANETA S.A. E.S.P.
Villa del Rosario	2	2014	ECOAMBIENTAL DEL NORTE S.A.S. E.S.P.
			ASEO URBANO S.A.S. E.S.P.
Yopal	2	2013	EMPRES.A. DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL EICE - E.S.P., ASEO URBANO S.A.S. E.S.P.
			ASEO URBANO S.A.S. E.S.P.

ANEXO 2. INFORMACIÓN DE ACUERDOS DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS Y DE LAVADO DE ÁREAS PÚBLICAS.

Actividades de Limpieza Urbana	
Nombre de la persona prestadora	
Nombre del contacto para consulta	
Teléfono	
Correo electrónico	
Municipio donde presta el servicio público de aseo	
Departamento donde presta el servicio público de aseo	
Número de suscriptores en el municipio	

1. ¿Existen otras personas prestadoras del servicio público de aseo en el municipio atendido por la empresa?	
2. ¿En el municipio en el que presta el servicio público de aseo, el PGIRS se encuentra actualizado de conformidad con la normatividad vigente e incluye las actividades de limpieza urbana (CLUS)?	
En caso de que la respuesta sea NO, por favor describa las dificultades que se generan en la prestación de las actividades de limpieza urbana.	
3. ¿Qué actividades de limpieza urbana realiza en el área de prestación que atiende la empresa?	
Corte de césped	
Poda de árboles	
Lavado de áreas públicas	
Limpieza de playas	
Instalación de cestas	
Mantenimiento de cestas	
4. ¿Si la Empresa presta la actividad de Lavado, ha suscrito acuerdos de Lavado de áreas públicas con otros prestadores que presten el servicio público de aseo en el mismo municipio?	
En caso que la respuesta sea SI, por favor describa la(s) condición(es) definida(s).	
5. ¿Ha suscrito, junto con otros prestadores del municipio, acuerdos para la prestación en alguna o todas las actividades de Corte de Césped, poda de árboles, limpieza de playas o instalación y/o mantenimiento de cestas?	
En caso que la respuesta sea SI, por favor describa la(s) condición(es) definida(s).	

<p>6. ¿Se ha generado algún tipo de controversia, con otras personas prestadoras, frente a la prestación de las actividades de limpieza urbana, en el municipio que atiende?</p> <p>En caso que la respuesta sea SI, por favor describa en cuál(es) actividad(es) y la(s) controversia(s) que hayan surgido.</p>	
<p>7. La empresa ha enfrentado algún tipo de dificultad relacionada con la recuperación de costos por vía tarifaria, para las actividades de limpieza urbana?</p> <p>En caso que la respuesta sea SI, por favor describa en cuál(es) actividad(es) y la(s) dificultad(es) que hayan surgido.</p>	
<p>8. Frente a la regulación vigente para la solución de controversias en la prestación de las actividades de limpieza urbana usted prefiere:</p>	
<p>Mantener la regulación vigente (Resolución CRA 767 de 2016) e inexistencia de regulación frente a las demás actividades de CLUS</p>	
<p>Revisar la regulación vigente (Resolución CRA 767 de 2016), ajustarla e incluir las demás actividades de limpieza urbana</p>	
<p>Revisar la regulación vigente, sin incluir las demás actividades de limpieza urbana</p>	
<p>9. Por favor indique los criterios que considera se deben tener en cuenta en la regulación que se expida.</p>	

ANEXO 3. CRITERIOS PROPUESTOS POR LAS PERSONAS PRESTADORAS ENCUESTADAS, EN CASO DE QUE SE EXPIDA REGULACIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR PRESTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LIMPIEZA URBANA.

criterio	Eje temático
Se debe definir una nueva metodología para establecer la aplicación de los criterios distribución diferente a lo contemplado en las resoluciones 767 y 709, dado que la metodología de asignar las zonas en proporción a los números de usuarios y que la distribución se haga según las manecillas del reloj no contempla las particularidades existentes en la prestación del servicio en cada ciudad	Aspectos a considerar en la nueva metodología
Asignar las zonas en donde realmente se tenga la mayor cantidad de usuarios evitando confusiones para el usuario en los temas relacionados con la prestación del servicio y para el manejo de los PQR	Aspectos a considerar en la nueva metodología
Mayor transparencia y objetividad en términos de competencia	Aspectos generales
Tener en cuenta los pequeños prestadores y los municipios que prestan directamente el servicio, con menos de 5000 suscriptores	Aspectos generales
Incluir de forma clara la resolución de conflictos generados al realizar acuerdos de poda de árboles.	Aspectos generales
Las condiciones en las que se determina si deben o no firmarse los acuerdos, el tema de conciliación cuando un solo prestador asume la actividad y por acuerdo de voluntades los demás prestadores deberán transferir los recursos.	Aspectos generales
La regulación a expedir por la CRA debe ser acorde a las condiciones del mercado que exista en el área urbana objeto de aplicación, sencilla, clara y fácil de aplicar por los prestadores potenciales de aplicar la misma.	Aspectos generales
Consideramos que se debe tener en cuenta inicialmente el termino para realizar los acuerdos una vez esté aprobado el PGIRS en cada municipio, que se determinen claramente las condiciones bajo las cuales se van a ejecutar las actividades; dejar claro hasta donde la administración municipal puede intervenir, como se van a repartir las zonas de ejecución de actividades en caso de que hayan más empresas prestadoras del servicio, especificar claramente las condiciones que se deben establecer entre las empresas	Aspectos generales
Tener en cuenta situaciones puntuales de ciudades en donde se tengan áreas de servicio exclusivo en las cuales no se pueda distribuir o reasignar las actividades a ejecutar en proporción de los usuarios	Aspectos Generales
En áreas de servicio exclusivo se debe definir criterios para distribución de los recursos recaudados no de las actividades a ejecutar	Aspectos Generales
En ciudades en las cuales se tengan esquemas de asignación de áreas que no necesariamente sean exclusivas, como es el caso Cali en la cual existen 4 operadores contratados por EMSIRVA en zonas delimitadas, más otras Empresas que operan en libre competencia, no se puede partir de un criterio en donde el área de prestación APS sea la ciudad, sino que el APS, sea cada prestador que tenga el contrato	Criterio no referente al proyecto
Se deben plantear controles para garantizar que todos los operadores de una ciudad cobren realmente una tarifa de los componentes del CLUS y de barrido igual para toda la ciudad.	Criterio no referente al proyecto

Criterio	Eje temático
Definir con criterio objetivo si dentro del componente de Corte de Césped, tal actividad de limpieza del área, es decir el alistamiento del área, se deba cobrar también como kilómetros de barrido dentro de la actividad de Barrido y Limpieza de áreas públicas. Considero que aquí hay una ambigüedad jurídica que hay que resolver y que tal resolución no afecte los intereses de los usuarios. Lo anterior en virtud que en Cali Emsirva como prestador con más usuarios realiza la actividad de Barrido y Limpieza de áreas públicas, e incluye en la modelación de tarifa como si ellos prestaran la actividad de barrido a las zonas verdes.	Criterio no referente al proyecto
Actualización de la normatividad en referencia a los componentes del CLUS	Criterio no referente al proyecto
Obligatoriedad de cumplimiento de requisitos, en el contexto de prestación del servicio público de aseo y componentes ambientales, con los que cuenta el Municipio, antes de empezar a operar el servicio de aseo.	Criterio no referente al proyecto
Realizar seguimiento constante a los municipios para la actualización de los PGRIS, pues el insumo base para las empresas prestadoras para dar cumplimiento en los tiempos establecidos.	Criterio no referente al proyecto
Vincular directamente a los municipios en la regulación, con el fin de que atiendan oportunamente su obligación de actualizar los inventarios de áreas y unidades generales para la prestación de las actividades de limpieza urbana	Criterio no referente al proyecto
Consideramos importante diferenciar de alguna manera los municipios donde deba adelantarse las actividades de Lavado, teniendo en cuenta de alguna manera el desarrollo de infraestructura con que cuenta el municipio, para determinar si se justifica impactar la tarifa del usuario con una actividad que no hay que prestar en gran magnitud.	Criterio no referente al proyecto
Se deben tener en cuenta las particularidades de cada una de las áreas de prestación de servicio, las condiciones geográficas y la tipología de los individuos arbóreos, así como el tipo de prado que existe en cada uno de los departamentos ya que se ha evidenciado que los costos asociados con estas actividades no darán punto de equilibrio en la prestación del servicio, de igual manera establecer así como lo hicieron para la zona de barrido una reglamentación general para la suscripción de acuerdos de limpieza urbana ya que actualmente es un vacío que se encuentra en la norma	Particularidades de las actividades a considerar
La distribución de las zonas para ejecutar las actividades no se puede hacer simplemente de acuerdo con el número de usuarios, dado que existen zonas o áreas que por sus características propias no incurren en los mismos costos de prestación por ejemplo por ser de difícil acceso o de alto riesgo.	Particularidades de las actividades a considerar

ANEXO 4. CRITERIOS PROPUESTOS POR LAS PERSONAS PRESTADORAS ENCUESTADAS, EN CASO DE QUE SE EXPIDA REGULACIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR PRESTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LIMPIEZA URBANA.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
1	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Otro	Con respecto al árbol de objetivos, cuando hablamos de conflictos potenciales, estamos hablando de que estamos desarrollando un AIN para prevenir que sucedan. En este entendido, ¿Se han presentado casos de superposición y de conflicto en este momento? Y en ese escenario, ¿no serían sólo conflictos y no conflictos potenciales? porque el tema de potenciales significa que no se han presentado.	Presencial	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	Ya está incluido	<p>En el numeral 3.2.1. del documento AIN se explica que la ausencia de normas específicas implica que no se cuente con criterios específicos para que las personas prestadoras puedan llegar directamente a un acuerdo ante una eventual controversia cuando confluyen en una misma área de prestación. Por lo cual, si las personas prestadoras que compiten en un mismo municipio no logran solucionar los posibles conflictos en la prestación de las actividades de limpieza urbana, requerirán de la intervención de la Comisión de Regulación. El término "potenciales" se incluye en el árbol de problemas porque si bien las personas prestadoras no han recurrido a la CRA para solicitar su intervención en la solución de dichos conflictos, los actores del sector si han solicitado la definición de criterios regulatorios para la solución de conflictos en las actividades de limpieza urbana, al igual que se han definido para otras actividades colectivas del servicio como el de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.</p> <p>Por lo anterior, se aclara que en el numeral 3.2.2. se explican los conflictos en cuanto a la presencia de "Free Riders" en la prestación de las actividades de Limpieza Urbana, teniendo en cuenta que la similaridad de los conflictos de las actividades colectivas (barrido y limpieza de vías y áreas públicas y aquellas relacionadas con limpieza urbana), son responsabilidad de la persona prestadora que realiza la recolección y transporte de residuos no aprovechables en el APS donde presta dichos servicios, citando lo siguiente "<i>Las personas prestadoras no prestan las actividades de limpieza urbana, pero sí recaudan recursos vía tarifa. En este caso, teniendo en cuenta que la regulación define que los costos de la prestación de las actividades de limpieza urbana se distribuyen por igual entre todos los usuarios del servicio, entonces los prestadores facturan la actividad, aunque no estén realizando las actividades en el área de prestación que atienden.</i>"</p> <p>Entre 2015 y 2020, se ha solicitado la intervención de esta Comisión de Regulación para la solución de 8 conflictos en la actividad de barrido por confluencia y la SSPD también informó la existencia de conflictos por remuneración. Esta configuración de conflictos entre personas prestadoras por la actividad de barrido y limpieza es trasladable a las actividades de limpieza urbana puesto que conservan las mismas características de operatividad en la prestación; por tanto, si existen conflictos en la actividad de barrido y limpieza, dicho conflicto posiblemente también se traslada a las actividades de limpieza urbana.</p>
2	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Otro	Una de las causas del árbol del problemas habla de la falta de proporcionalidad en las áreas, ese tema es externo ya que no está relacionado a la estructuración de la norma sino a la conformación urbana; en ese escenario no se puede hacer nada en materia de proporcionalidad de las áreas si no se debería hacer algo para tener en cuenta la desproporcionalidad de las áreas urbanas en materia de limpieza.	Presencial	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	<p>Como se describe en el capítulo 5 del documento AIN, para el desarrollo de la alternativa 1 en caso de ser seleccionada, se pretende entre otros aspectos i) establecer criterios para la asignación y distribución de unidades de prestación para cada una de las actividades y ii) definir los lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados de las actividades de limpieza urbana. Así mismo la alternativa 2 también propone definir estos mismos lineamientos para el prestador resultante del mecanismo competitivo. De este modo, el instrumento regulatorio que se expida tendrá en cuenta las características de cada una de las actividades de limpieza urbana para su aplicación, considerando aspectos tanto operativos como de remuneración.</p>
3	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Otro	Si se ha presentado superposición en algún momento en algunas áreas de limpieza, ¿habría una afectación de lo usuarios lo cual implica un doble cobro en esa materia?	Presencial	Comentario	Identificación del problema	Incluir	<p>En cuanto al doble cobro de la actividad de limpieza urbana en los mercados en los que existen dos o más personas prestadoras, se aclara que el costo de limpieza urbana CLUS, corresponde a una de las variables con las cuales se calcula la tarifa final al suscriptor, en la cual se incluyen todas las actividades del servicio, en ese orden de ideas, la materialización de un doble cobro de la actividad de CLUS únicamente puede darse cuando un mismo usuario se encuentra en los catastros de usuarios de dos personas prestadoras al tiempo y por tanto recibe una doble facturación de todo el servicio, problemática relacionada con la vigilancia y control de la prestación del servicio por parte de la SSPD.</p> <p>Sin embargo, los usuarios se pueden ver afectados por problemas de facturación del servicio, debido a que a pesar de que las actividades de limpieza se presten, no fueron cobradas por vía factura en los periodos establecidos. Por lo anterior, se incluirá un mayor análisis de las dificultades que presentan los suscriptores con respecto a la falta de facturación en los casos que existe más de una persona prestadora en el mismo municipio y se presentan conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza urbana.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
4	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Otro	El Decreto 1077 de 2015 sólo tiene en cuenta órdenes de reglamentación para temas de conflictos en lavado, ese es un tema externo que no se soluciona con una norma expedida por la regulación.	Presencial	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>El artículo 73 de la Ley 142 de 1994, radicó en cabeza de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad".</p> <p>Adicionalmente, el mismo artículo en su numeral 73.9 faculta a la CRA para "(...) 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 debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio", de manera que, la CRA es la entidad llamada a resolver esta clase de conflictos, como entidad técnica y especializada del sector, más aún cuando los conflictos se producen como consecuencia de fallas en el mercado.</p> <p>La facultad reglamentaria circunscribe la actividad de esta Comisión de Regulación en aquellas materias que específicamente designó sin perjuicio que este organismo pueda seguir ejerciendo de manera general sus facultades legales en aquellos aspectos no definidos reglamentariamente, lo que quiere decir que la CRA cuenta con facultades para la definición de criterios regulatorios enfocados en la solución de conflictos por la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, entre las cuales se encuentran las actividades de limpieza urbana diferentes a la lavado de áreas públicas.</p>
5	N.A.	10/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Cuando se determina que este problema es municipal, entonces la confluencia de la que hablamos es cuando existe más de un prestador en un área. En todo caso, siempre existirá el problema técnico o de remuneración porque las áreas no tienen condiciones para ser exactas entre kilómetros y usuarios.	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	<p>En la alternativa 1 descrita en el capítulo 5 del documento AIN, se precisa que con el objetivo de establecer criterios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, se pretende incorporar los ajustes realizados en la Resolución CRA 900 de 2019 y propuestos en la Resolución CRA 904 de 2019, entre otros aspectos, en lo referente a definir el término de "área de confluencia". Específicamente, en la página 71 del documento en mención se precisa que "(...)se deberá considerar la pertinencia de aplicar la definición incluida en la Resolución CRA 900 de 2019 o si la misma requiere ajustes teniendo en cuenta las características propias de las actividades de limpieza urbana". En concordancia con lo anterior, esta Comisión partirá de la definición de "área de confluencia" establecida en el artículo 4 de la Resolución CRA 900 de 2019: "(...) Corresponde a la zona geográfica del municipio o distrito donde las áreas de prestación del servicio de dos o más personas prestadoras presentan macrorrutas de recolección y transporte de residuos no aprovechables que se superponen", con el fin de evaluar la pertinencia de aplicar esta misma definición para la expedición de la resolución definitiva o si es necesario ajustarla para considerar las particularidades de las actividades en análisis y los conflictos existentes.</p>
6	N.A.	10/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	En el numeral 1 de la introducción, quinto párrafo, se habla de libre competencia, pero es importante incorporar que eso aplica donde se haga aplicación a la regulación tarifaria.	Presencial	Propuesta	Diagnóstico	Incluir	<p>Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades, por lo anterior se ajustará la redacción en el apartado indicado.</p>
7	N.A.	10/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Se solicita ver la percepción de los usuarios dentro de este conflicto dentro de la identificación de los afectados.	Presencial	Propuesta	Identificación del problema	Incluir	<p>Es de aclarar que en la sección 3.4 del documento AIN, se hace referencia a la identificación de los actores afectados, donde se pone en evidencia que los suscriptores del servicio público se pueden ver directamente perjudicados en los casos en que las actividades de limpieza urbana no se presten en las áreas y condiciones definidas en el PGIRS del municipio, así mismo, se pueden ver afectados por problemas de facturación del servicio, debido a que a pesar de que las actividades de limpieza se presten, no fueron cobradas por vía factura en los periodos establecidos.</p> <p>Sin embargo, se incluirá un mayor análisis de las dificultades que presentan los suscriptores con respecto a la atención de PQRS principalmente en los casos que existe más de una persona prestadora en el mismo municipio y se presentan conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza urbana.</p>
8	N.A.	10/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Los prestadores son celosos con la información y la que se dispone en el SUI es deficiente, la solución podría ser como el caso de aprovechamiento, y es que la información del SUI sea la fuente oficial para determinar el cobro.	Presencial	Propuesta	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>Es de precisar que el objetivo del AIN es el de "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza Urbana en mercados en competencia". Considerando lo anterior, la propuesta está por fuera del alcance del AIN, sin embargo corresponde a un aspecto general que puede ser considerado en los ejercicios de estructuración de las fórmulas tarifarias de las actividades de limpieza urbana, que se realicen para la revisión y estructuración del nuevo marco tarifario para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana, por cuanto la propuesta incentivaría el reporte de información de las actividades de limpieza urbana por parte de las personas prestadoras.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
9	N.A.	10/09/2020	SUPERINTEDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	El documento no indica cómo solucionar cuando las áreas de limpieza urbana no se encuentran establecidas en el PGIRS. Si en el PGIRS no están contemplados los inventarios de la actividad, el prestador no debería atender dichas actividades y entonces su prestación estaría a cargo de los municipios, pero esto limita la vigilancia.	Presencial	Comentario	Identificación del problema	No incluir	El documento AIN en consulta está enfocado en analizar los conflictos en los casos que las actividades de CLUS ya se están prestando en el municipio y/o distrito donde el PGIRS cuenta con la información para realizar dichas actividades. En este sentido, el AIN no tiene por objeto definir estrategias para aumentar la cobertura de dichas actividades en los municipios. Sin embargo, esta Comisión a través de las bases del nuevo marco tarifario para el servicio público de aseo para municipios con más de 5.000 suscriptores, tuvo en cuenta el aspecto mencionado en su comentario. En dicho documento, para las actividades de barrido como las de limpieza urbana se plantea revisar el aspecto de desvincular la obligatoriedad de que la información provenga del PGIRS para la prestación del servicio, o que no sea una limitante para la atención de estas actividades.
10	N.A.	10/09/2020	SUPERINTEDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	El articulado que se proponga como opción regulatoria debería ser vinculante para los prestadores, es decir, que exista una obligación para que se logre solucionar en primera instancia este tipo de conflictos. Se debe evaluar la limitación que tiene la CRA para resolver conflictos de la naturaleza considerando que la intervención del regulado se pueda dar no solo por solicitud sino también por parte de la SSPD cuando se identifique.	Presencial	Propuesta	Alternativas Regulatorias	No incluir	Las resoluciones de la CRA cuentan con los atributos de los actos administrativos, y por lo tanto son obligatorias y vinculantes a quienes se encuentren en su ámbito de aplicación, las reglas que se expidan les permitirán a las personas prestadoras tener un marco de referencia para la solución de potenciales conflictos por cuanto representa seguridad jurídica. En relación con la posibilidad de resolver conflictos entre personas prestadoras, es una facultad que expresamente el legislador dispuso que se ejerce a petición de parte, es decir entre aquellos que tengan una relación jurídica contenciosa procesal y que se presenta el conflicto, no pudiendo terceros solicitar la intervención de la Comisión. Debe recordarse que de acuerdo con la doctrina especializada: <i>"en sentido restringido, partes únicamente son la demandante y la demandada, partes que no sólo estarán constituidas por quienes así figuran en la demanda sino que también deben tener tal calidad los que intervienen posteriormente a la notificación de ella en calidad de litisconsortes, cualquiera que sea la índole del mismo, porque todas las formas de litisconsorcio necesariamente convergen a integrar una de las dos partes"</i> (López, 2012), las partes en sentido material corresponden a <i>"los sujetos del litigio o de la relación jurídica sustancial sobre que versa"</i> (Echandía, 2009 p. 309). En ese sentido, ni la Comisión de Regulación ni terceros que no cuenten con la facultad legal expresa de presentar una reclamación sobre quién debe atender a usuarios particulares o áreas determinadas, pueden iniciar el procedimiento al que se refiere el numeral 73.9 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994.
11	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	En el análisis que se realiza sobre el área de confluencia, se tiene claro que se puede contemplar la posibilidad de continuar lo desarrollado en la Resolución CRA 900 de 2019 o proponer algo nuevo. La sugerencia es que, desde lo analizado en este AIN es importante analizar esta definición para contemplar que el área de confluencia no es solamente un área donde se encuentren los prestadores. Lo anterior, considerando que el problema nace desde que exista más de un prestador en el municipio desarrollando una actividad colectiva.	Presencial	Propuesta	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	En la alternativa 1 descrita en el capítulo 5 del documento AIN, se precisa que con el objetivo de establecer criterios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, se pretende incorporar los ajustes realizados en la Resolución CRA 900 de 2019 y propuestos en la Resolución CRA 904 de 2019, entre otros aspectos, en lo referente a definir el término de "área de confluencia". Específicamente, en la página 71 del documento en mención se precisa que <i>"(...) se deberá considerar la pertinencia de aplicar la definición incluida en la Resolución CRA 900 de 2019 o si la misma requiere ajustes teniendo en cuenta las características propias de las actividades de limpieza urbana"</i> . En concordancia con lo anterior, esta Comisión partirá de la definición de "área de confluencia" establecida en el artículo 4 de la Resolución CRA 900 de 2019: <i>"(...) Corresponde a la zona geográfica del municipio o distrito donde las áreas de prestación del servicio de dos o más personas prestadoras presentan macrorrutas de recolección y transporte de residuos no aprovechables que se superponen"</i> , con el fin de evaluar la pertinencia de aplicar esta misma definición para la expedición de la resolución definitiva o si es necesario ajustarla para considerar las particularidades de las actividades en análisis y los conflictos existentes.
12	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Se recomienda analizar lo que se menciona en la página 59 donde se indica que 24 de los 1103 municipios suscribieron acuerdos de barrido. Se debe ajustar la afirmación porque CLUS no está en la 351; en este entendido se podrían contemplar los que aplican la Resolución CRA 720 de 2015.	Presencial	Propuesta	Diagnóstico	Ya está incluido	El documento en el numeral 3.4. especifica que <i>"Los municipios en los que se suscribieron los acuerdos se encuentran en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015. El 25% (6 municipios) se encuentra en el primer segmento de dicha resolución y, por tanto, los mercados atendidos cuentan con más de 100.000 suscriptores, mientras el otro 75% (18 municipios) corresponde a municipios clasificados en el segundo segmento y, por tanto, cuentan con un rango de suscriptores que se encuentra entre los 5000 y 100.000 suscriptores del servicio público de aseo"</i> .
13	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Revisar una de las causas donde indica "algunas de las zonas del municipio la densidad de suscriptores no es proporcional a la cantidad de unidades de prestación a atender". Lo anterior porque es en todo el municipio y no solo unas zonas.	Presencial	Propuesta	Identificación del problema	Incluir	Se ajustará la redacción del aparte señalado.
14	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	En la página número 60 donde se indica "la libre competencia está consagrada como derecho en la constitución política del 91 y en el servicio público se materializó en el año 2006 con la metodología establecida en la Resolución CRA 351 de 2005". ¿La libre competencia viene solo de la 351 en el servicio de aseo? Es decir, no se entiende si se quiere decir que desde la 351 se	Presencial	Comentario	Identificación del problema	Incluir	Se realizará el ajuste de redacción del apartado indicado, aclarando que la libre competencia corresponde a una característica del mercado proclamado en la constitución y en la Ley 142 de 1994 y que en concordancia, los distintos regímenes tarifarios que ha expedido esta Comisión de Regulación la reconocen de una u otra manera.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					establecieron regimenes de libertad regulada porque ya desde la 151 nos encontramos en libre competencia.					
15	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Es importante validar la vigencia de los datos que se presentan en el documento. Por ejemplo en la página 39, se señala que las empresas Interaseo SAS y Aseo 1A suscribieron acuerdos de barrido. Es de anotar que esta última empresa ya no presta el servicio de acuerdo con las verificaciones realizadas por la SSPD desde el mes de noviembre.	Presencial	Comentario	Diagnóstico	No incluir	En el documento únicamente se ilustra un conflicto que se presentó en Malambo, Atlántico y por el cual, en el mes de noviembre de 2016, una de las partes solicitó la intervención de la CRA para la solución del mismo. El objetivo de incluir dicho análisis se circunscribe en la identificación de los posibles conflictos que se pueden presentar en la prestación de las actividades colectivas del servicio en municipios donde dos o más personas prestadoras atienden el servicio público de aseo.
16	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Respecto a la alternativa 1, es importante tomar ventajas y aprendizajes en la expedición de la modificación de la Resolución CRA 709 de 2015, sin embargo se sugiere que si la alternativa 1 se escoge, no sea una camisa de fuerza tomar lo de la Resolución CRA 900 de 2019. Se puede tomar de referencia, pero con el análisis del AIN, se pueden hacer modificaciones a lo que se estableció en ocasiones pasadas.	Presencial	Propuesta	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	En la alternativa 1 descrita en el capítulo 5 del documento AIN, se precisa que con el objetivo de establecer criterios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, se pretende incorporar los ajustes realizados en la Resolución CRA 900 de 2019 y propuestos en la Resolución CRA 904 de 2019, sin embargo se especifica que es necesario tener en cuenta las características propias de la prestación de cada una de las actividades de limpieza urbana, lo cual se puede ver reflejado por ejemplo en el caso de la definición del área de confluencia, sobre la cual en la página 71 del documento en mención se precisa que "(...) <i>se deberá considerar la pertinencia de aplicar la definición incluida en la Resolución CRA 900 de 2019 o si la misma requiere ajustes teniendo en cuenta las características propias de las actividades de limpieza urbana</i> " o en la página 72 en la cual se plantea "(...) <i>se hace necesario establecer metodologías con las cuales sea posible asignar la cantidad de unidades de prestación de las actividades de limpieza urbana objeto del conflicto, así como determinar las zonas que deberá atender cada persona prestadora. Dichas metodologías se ajustarán a las características de cada una de las actividades de limpieza urbana</i> ".
17	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Con respecto a la alternativa 2, se entiende que es como una subasta. En la práctica con el tema de aseo, ¿sería una subasta obligatoria para todos los actores que están en un mismo municipio?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	Al respecto del mecanismo competitivo del que trata la alternativa 2 corresponde a una subasta. Ahora bien el respecto de las personas prestadoras que deberán participar en la misma, el documento AIN (Tabla 4. "Descripción de alternativa" del Capítulo 5) establece que el instrumento regulatorio que se expida, en caso de que se seleccione dicha alternativa, deberá proponer la forma en la que se delimite el área de conflicto, ejercicio que permitirá identificar si alguna de las personas prestadoras que atiendan el municipio, no se encuentra involucradas en controversias por confluencia ni remuneración y de esta forma se podrá excluir del ejercicio para su resolución. Por lo tanto, si esta alternativa fuera seleccionada implica una subasta obligatoria, sin perjuicio de que ese mecanismo sea suficientemente compatible con los incentivos para que la mejor estrategia de los competidores sea participar en el voluntariamente. (Tirole, J. (2012). Overcoming adverse selection: How public intervention can restore market functioning. American economic review, 102(1), 29-59.)
18	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Con respecto a la alternativa 2, cuando se hace referencia al menor precio ¿es con respecto a lo que se cobra al usuario o hacia el costo de la empresa? Es decir que como empresa, esta se baja tanto del techo o el precio se establece y le cobro menos al suscriptor.	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	Como se establece en la página 26 del documento AIN, se indica que los reguladores de servicios públicos podrían "(...) <i>diseñar un conjunto de procedimientos que contengan los incentivos para que las personas prestadoras evalúen su propia capacidad técnica y financiera para prestar las actividades de limpieza urbana en el área en conflicto y sean ellas quienes presenten una propuesta económica que represente el menor costo para el suscriptor</i> ". En este entendido, lo que se busca con el mecanismo es que las personas prestadoras realicen propuestas de un precio competitivo para los usuarios. Para ello, las personas prestadoras deberán proponer el costo al suscriptor final que se cobraría por la prestación de las actividades en cuestión, siempre y cuando se conserve la calidad y continuidad definida en la normatividad vigente. Si bien para el caso de las personas prestadoras del servicio público de aseo, la propuesta podría basarse en cuánto el prestador se baja del precio techo definido en la Resolución CRA 720 de 2015 para las distintas actividades del CLUS, se debe considerar que este mecanismo debe tener en cuenta que los precios pueden ser calculados a través de precios de referencia como lo establece la Resolución CRA 853 de 2018. Este aspecto se menciona en la página 29 del documento AIN: " <i>Un vez calculado el precio techo en los municipios con más de 5.000 suscriptores o el precio máximo y el precio mínimo en los municipios con hasta 5.000 suscriptores, cada persona prestadora deberá determinar hasta cuanto puede disminuir dicho cobro por suscriptor, teniendo en cuenta que la prestación de las actividades deberá realizarse en las condiciones de calidad y continuidad definidas en la Ley 142 de 1994 y observando los criterios técnicos para la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Lavado de Áreas Públicas, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, definidas en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya</i> ".

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
19	N.A.	10/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Con respecto a la alternativa 2, ¿se quiere que el que gana preste la actividad y los demás no pueden volver a prestar? ¿Qué pasaría cuando entre un nuevo prestador? ¿Qué pasa con el costo? ¿Quedaría sectorizado? ¿Qué pasa con la actividad de poda de árboles? ¿Se debe hacer un alto del camino y deben modificar los estudios para que los costos sean los mismos por empresa?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	<p>El documento AIN en la Tabla 4 del Capítulo 5, establece que el instrumento regulatorio que se expida, en caso de que se seleccione dicha alternativa, deberá proponer la forma en la que se delimite el área de conflicto en la cual se aplicará el mecanismo y será únicamente en dicha área donde la persona prestadora que demuestre los menores costos para atender las actividades de limpieza urbana, las preste recibiendo de sus competidores el monto que se determine.</p> <p>Ahora bien, las alternativas regulatorias propuestas no incluyen aspectos relacionados con la actualización de las condiciones de prestación cuando ingresa una nueva persona prestadora, por lo tanto, se considera necesario incorporar dentro de la descripción de las alternativas 1 y 2 la necesidad de establecer dichas condiciones, sin perjuicio de que el mecanismo propuesto sea lo suficientemente compatible con los incentivos para que la mejor estrategia de los competidores sea participar en el voluntariamente (Tirole, J. (2012). Overcoming adverse selection: How public intervention can restore market functioning. American economic review, 102(1), 29-59.), y que la efectividad del mecanismo no está limitada a cuantas veces un mercado sea asignado a través del mecanismo (Balseiro, S. R., Besbes, O., & Weintraub, G. Y. (2015). Repeated auctions with budgets in ad exchanges: Approximations and design. Management Science, 61(4), 864-884.)</p> <p>Finalmente, con relación a la actividad de poda de árboles, como se describe en el capítulo 5 del documento AIN, se busca que el mecanismo a diseñar se defina con criterios sencillos, altamente generalizables que aplique para solucionar tanto conflictos por confluencia como por relación no proporcional entre las unidades de prestación y el número de suscriptores facturados, las cuales podrán ser aplicables para cualquiera de las actividades de limpieza urbana <u>sin necesidad de definir parámetros específicos para cada actividad</u>. En este sentido, las particularidades de cada actividad no condicionarán la decisión por cuanto el único criterio decisivo es la prestación de la actividad al menor precio con la calidad y continuidad establecida por norma.</p>
20	20203210093142	16/09/2020	ALEJANDRO ZULUAGA SALAZAR	Usuario	Bajo el criterio de libre competencia en el servicio público de aseo en Colombia, las empresas que presten las actividades del servicio, tendrán sus zonas de prestación superpuestas, por el hecho mismo de la libre competencia, en términos de cobertura geográfica es consignar en el Contrato de Condiciones Uniformes, la cobertura que brinda el prestador, ello para poder certificar a quien desee la disponibilidad del servicio	Escrita	Comentario	Identificación del problema	No incluir	<p>Al respecto, es de aclarar que en la sección 2.1.2.2. del documento AIN en consulta, se refiere a la libre competencia establecida en el Decreto 1077 de 2015 para el servicio público de aseo y sus actividades complementarias. En este sentido, "(...) la existencia de dichos mercados permite que haya municipios o distritos donde dos o más personas prestadoras realicen las actividades de recolección y transporte de residuos en las mismas zonas de la ciudad y, por tanto, confluyan en la misma área de prestación del servicio." Ahora bien, es importante anotar que no en todos los municipios donde existe competencia en el mercado del servicio público de aseo se presenta confluencia de las personas prestadoras en una misma área de prestación, para ejemplarizar dicha situación se presenta la Gráfica 1 y la Tabla 2 donde se explica con mayor claridad el caso analizado donde hay conflictos por la competencia en el mercado en un mismo municipio pero no existe confluencia es decir no hay superposición de las APS. En esos casos, un prestador recauda recursos que corresponden a unidades de prestación atendidas por otro prestador, debido a la naturaleza colectiva de las actividades de limpieza urbana.</p> <p>En este sentido, la información consignada en el contrato de condiciones uniformes -CCU de las personas prestadoras no es suficiente para solucionar el problema de conflictos de competencia en un mismo municipio cuando no hay confluencia del área de prestación de servicio para la prestación de las actividades de limpieza urbana.</p>
21	20203210093142	16/09/2020	ALEJANDRO ZULUAGA SALAZAR	Usuario	Entre los prestadores, la remuneración de las actividades de limpieza urbana, será el principal elemento que se constituye en detonante de un posible conflicto, claro está que este solo llega en la medida en que el número de suscriptores que pagan por la actividad no compensen el cubrimiento de los costos más una utilidad razonables. Surge una controversia cuando se afirma que un prestador sólo debe cobrar por las actividades que presta; Bajo los preceptos de control y vigilancia el concepto de cobros indebidos, algunos prestadores lo asumen como una justificación para no cobrar más, por el hecho cierto de que no prestan una actividad, pero también para obtener una ganancia tangencial al mostrar un menor precio en el mercado en competencia y con esa sutileza ganar suscriptores.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	<p>El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN, principalmente en lo establecido en el numeral 2.1.2.2. relacionado con los conflictos por la prestación de actividades colectivas del servicio público de aseo en municipios donde hay competencia en el mercado. Adicionalmente, en el numeral 3.2.2 correspondiente a las causas del problema se identifica que en el carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana se puede manifestar la conducta de que "Las personas prestadoras no prestan las actividades de limpieza urbana y no cobran la actividad"</p>
22	20203210093142	16/09/2020	ALEJANDRO ZULUAGA SALAZAR	Usuario	La intervención del ente regulador para dirimir un conflicto en las actividades de limpieza urbana, debe tener la potestad de poder ajustar las decisiones (de ser posible) que queden establecidas en el PGIRS para los programas que se asocian con la limpieza urbana, producto de que antes que en el desarrollo de sus funciones elaboran censos de árboles, metros de corte de césped, áreas de lavado, y que posteriormente se asignan en	Escrita	Propuesta	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>Se aclara que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico no cuenta con facultades para imponer obligaciones a los entes territoriales para modificar las disposiciones acogidas en el PGIRS, en todo caso dichos instrumentos de planificación municipal deben cumplir con lo establecido en la Resolución MVCT 754 de 2014.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					función de suscriptores a los prestadores existentes en la zona de prestación.					
23	20203210093142	16/09/2020	ALEJANDRO ZULUAGA SALAZAR	Usuario	Es necesaria la participación de la CRA para dar solución. Aclaro sí que la participación de la CRA se debe habilitar una vez existen al menos dos prestadores en una misma zona de prestación, y requerir a los prestadores en un término al menos de seis meses para saber si establecieron acuerdo o no, y de no ser positiva la respuesta intervenir.	Escrita	Propuesta	Alternativas Regulatorias	No incluir	La facultad de dirimir conflictos asignada a las Comisiones de Regulación por la Ley 142 de 1994 sólo procede por petición de parte y no es posible que exista actuación de oficio por parte de esta entidad administrativa en estos asuntos. Al respecto de las alternativas regulatorias propuestas en el Análisis de Impacto Normativo se precisa que ninguna contempla reglas sobre la suscripción de acuerdos de limpieza urbana entre personas prestadoras, ni sobre la obligatoriedad de su suscripción.
24	20203210093142	16/09/2020	ALEJANDRO ZULUAGA SALAZAR	Usuario	Si, se han identificado las causas, solo que el conflicto entre prestadores no debe ser visto o por confluencia de zona, o por desajuste en la remuneración, sino como un todo, por lo que antes dije, los prestadores en competencia claramente en sus CCU establecerán como área de prestación todo un territorio y no una parte.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	No incluir	Al respecto, es de aclarar que en la sección 2.1.2.2. del documento AIN en consulta, se refiere a la libre competencia establecida en el Decreto 1077 de 2015 para el servicio público de aseo y sus actividades complementarias. En este sentido, "(...) la existencia de dichos mercados permite que haya municipios o distritos donde dos o más personas prestadoras realicen las actividades de recolección y transporte de residuos en las mismas zonas de la ciudad y, por tanto, conluyan en la misma área de prestación del servicio." Ahora bien, es importante anotar que no en todos los municipios donde existe competencia en el mercado del servicio público de aseo se presenta confluencia de las personas prestadoras en una misma área de prestación, para ejemplarizar dicha situación se presenta la Gráfica 1 y la Tabla 2 donde se explica con mayor claridad el caso analizado donde hay conflictos por la competencia en el mercado en un mismo municipio. En esos casos un prestador recauda recursos que corresponden a unidades de prestación atendidas por otro prestador, debido a la naturaleza colectiva de las actividades de limpieza urbana. En este sentido, la información consignada en el contrato de condiciones uniformes - CCU de las personas prestadoras no es suficiente para solucionar el problema de conflictos de competencia en un mismo municipio cuando no hay confluencia del área de prestación de servicio para la prestación de las actividades de limpieza urbana.
25	20203210093142	16/09/2020	ALEJANDRO ZULUAGA SALAZAR	Usuario	Comparto los criterios propuestos para la evaluación de las alternativas de solución al problema, ahora bien quiero reiterar sumado a la posible construcción de un instrumento que regule la controversia, la CRA haga una actualización a los marcos tarifarios, especificando la obligatoriedad de que los componentes tarifarios de barrido/ limpieza y limpieza urbana que tienen la característica de ser colectivos, bien común y se estén prestando, se incorporen por todos los prestadores en el valor de tarifa que cobran, y quienes realicen la actividad sean remunerados en función de su esfuerzo por la prestación de esas actividades de beneficio colectivo.	Escrita	Propuesta	Alternativas Regulatorias	No incluir	Los marcos tarifarios contenidos en las Resoluciones CRA 720 de 2015 (parágrafo 3, artículo 15) y 853 de 2018 (primer segmento - parágrafo 1 del artículo 17, segundo segmento - artículo 45, esquema difícil acceso - artículo 92, esquema regional Título VI - artículo 114, esquema regional Título VII - parágrafo 1 del artículo 139) se establece que las labores de limpieza urbana son responsabilidad de los prestadores del servicio público de aseo no aprovechables en el APS donde realicen las actividades de recolección y transporte. En concordancia con lo anterior, las fórmulas tarifarias para el cálculo de los costos de las actividades de limpieza urbana consideran la sumatoria de los costos en los que cada persona prestadora del municipio incurrió para atender las actividades, resultado que deberá ser dividido entre el total de suscriptores y posteriormente incorporado en la tarifa final al suscriptor. En este entendido, al contar con un costo total para las actividades de limpieza urbana que considera los costos unitarios de cada prestador, independientemente si el prestador realiza o no la actividad en caso de acuerdo entre los prestadores, deberá realizar el cobro a través del costo fijo en la tarifa final al suscriptor dando cumplimiento a lo establecido en los marcos tarifarios.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
26	20203210093242	16/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	<p>a) Estamos de acuerdo en que el Decreto 1077 de 2015 no estableció la necesidad u obligatoriedad de suscribir acuerdos entre prestadores en materia de corte de césped y poda de árboles, y demás actividades del CLUS, con excepción del lavado de vías y áreas públicas.</p> <p>b) No obstante, en lo que estamos en desacuerdo es que vía regulación de la CRA se pretenda reemplazar la función legislativa a cargo del Congreso de la República o la potestad reglamentaria que solo está en cabeza del Gobierno Nacional mediante la expedición de decretos reglamentarios.</p> <p>A este respecto, la jurisprudencia constitucional emitida ha sido enfática en señalar que las Comisiones de Regulación no ejercen "funciones legislativas o de atribuciones de creación de normatividad paralela a la ley, o encaminada a cubrir sus vacíos, ni tampoco de una sustitución de la propia ley ni de la potestad reglamentaria, exclusiva del Presidente de la República".</p> <p>En ese sentido pretender que la CRA puede expedir una regulación para dirimir conflictos de remuneración entre prestadores por actividades de barrido y, en general de CLUS, desborda las atribuciones que le han sido delegadas por el Presidente de la República, así como las que la ley le ha asignado o atribuido.</p> <p>c) Ahora bien, se indica en el documento que la CRA deriva la competencia del encabezado del Artículo 73 de la Ley 142 de 1994. En efecto, en el documento se señala: (...)</p> <p>(...) También estamos en desacuerdo con este análisis, toda vez que el Artículo 73 de la Ley 142 de 1994 es claro al señalar que la función general asignada por el encabezado de ese artículo consistente en "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad", se efectúa con arreglo al preciso listado de 26 atribuciones o funciones que a continuación contiene el mismo artículo 73. Esto es tan claro y obvio que el mismo encabezado del Artículo 73 señala "Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales: (...)"</p> <p>En el mismo sentido el Artículo 74 subsiguiente es claro también en limitar o circunscribir las funciones de las comisiones de regulación a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y las demás disposiciones que la complementen (...)</p> <p>(...)En este sentido no se entienden las alusiones en el documento de AIN a eventos en que no existan áreas de confluencia; mucho menos se explica el alcance de lo que el documento denomina "área de conflicto".</p> <p>Bajo ese entendido, que la CRA no dirime los conflictos propios que señala el numeral 73.9, esto es, acerca de quién debe servir usuarios específicos, o en que regiones deben prestar sus servicios, por existir otra autoridad competente, en este caso la SIC, no se entiende cómo la CRA ahora sí fundamenta su competencia en el numeral 73.9 – y, además, para aspectos no contemplados directamente en la norma respecto de la cual ha señalado en otra actuación diferente no poder aplicar como lo son, los conflictos por remuneración y los parámetros para definir o resolver conflictos en un área de confluencia donde se presten las actividades de CLUS.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas".</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>A su vez es importante resaltar que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 define que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para conocer la infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, es decir que esa competencia se restringe a los supuestos de hechos contenidos en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y 48 del Decreto 2153 de 1992. Como se puede apreciar, esas reglas de protección del funcionamiento del sistema de precios no se refieren a la posibilidad de esta Comisión resolver conflictos relacionados con quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios y tampoco a los mecanismos regulatorios sobre superación de las fallas del mercado asociadas a la prestación de bienes públicos.</p> <p>De manera que la CRA es la entidad llamada a resolver los conflictos abordados en el presente AIN, como entidad técnica y especializada del sector, más aún cuando los mismos se producen como consecuencia de fallas en el mercado como lo es la provisión de los bienes públicos."</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
27	20203210093242	16/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	<p>d) Finalmente, tampoco estamos de acuerdo con que la CRA puede aplicar la analogía para atribuirse la función de solución de conflictos para las demás actividades de limpieza urbana, distintas del barrido y limpieza. Es claro que el problema planteado tiene que ver con un vacío que la CRA evidencia en el Decreto 1077 de 2015. A este respecto si bien el problema puede ser ese, no es la CRA la llamada a llevar ese vacío vía la expedición de una resolución, acto administrativo de inferior jerarquía al Decreto 1077 de 2015. Si se ha evidenciado un vacío en el Decreto 1077 de 2015, es el Gobierno Nacional – no la CRA- el llamado a llevarlo vía la expedición de un decreto reglamentario, por lo que no es procedente acudir a la analogía, cuando el asunto es de resorte reglamentario.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>En principio se aclara que el Análisis de Impacto Normativo corresponde a un ejercicio de mejora normativa que busca identificar la herramienta, regulatoria o no regulatoria, más eficaz para darle solución a una situación problemática, a los menores costos para la sociedad, de esta manera debe evaluar escenarios en los que no exista regulación para resolver el problema analizado. Teniendo en cuenta lo anterior, el documento AIN en sus páginas 22 a 25, hace mención al concepto y herramienta de interpretación "analogía" para exponer la manera que esta Unidad Administrativa Especial resolvería un eventual conflicto que se presente para su solución, en ausencia de normas expresas sobre la manera de resolver conflictos en las actividades de limpieza urbana, y no para con la analogía construir su competencia. De esta manera, debe resaltarse que si en virtud del artículo 73.9 de la Ley 142 de 1994 una persona prestadora presenta una solicitud de solución esta Comisión no puede negarse a conocer del asunto y requerirá resolver esa controversia con las herramientas de interpretación contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", ", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas"..</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>A su vez es importante resaltar que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 define que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para conocer la infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, es decir que esa competencia se restringe a los supuestos de hechos contenidos en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y 48 del Decreto 2153 de 1992. Como se puede apreciar, esas reglas de protección del funcionamiento del sistema de precios no se refieren a la posibilidad de esta Comisión resolver conflictos relacionados con quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios y tampoco a los mecanismos regulatorios sobre superación de las fallas del mercado asociadas a la prestación de bienes públicos.</p> <p>De manera que la CRA es la entidad llamada a resolver los conflictos abordados en el presente AIN, como entidad técnica y especializada del sector, más aún cuando los mismos se producen como consecuencia de fallas en el mercado como lo es la provisión de los bienes públicos."</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
28	20203210093242	16/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	No considero que el conjunto de objetivos descritos está completo. Por las razones expuestas, no es la CRA la llamada a resolver la problemática que ella ha identificado vía resolución.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad" , así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas".</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>A su vez es importante resaltar que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 define que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para conocer la infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, es decir que esa competencia se restringe a los supuestos de hechos contenidos en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y 48 del Decreto 2153 de 1992. Como se puede apreciar, esas reglas de protección del funcionamiento del sistema de precios no se refieren a la posibilidad de esta Comisión resolver conflictos relacionados con quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios y tampoco a los mecanismos regulatorios sobre superación de las fallas del mercado asociadas a la prestación de bienes públicos.</p> <p>De manera que la CRA es la entidad llamada a resolver los conflictos abordados en el presente AIN, como entidad técnica y especializada del sector, más aún cuando los mismos se producen como consecuencia de fallas en el mercado como lo es la provisión de los bienes públicos."</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
29	20203210093242	16/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	<p>Si se ha evidenciado un vacío en el Decreto 1077 de 2015, es el Gobierno Nacional – no la CRA- el llamado a llevarlo vía la expedición de un decreto reglamentario. Por ende, la implementación de la o las alternativas, conforme al marco normativo actual, no está en cabeza de la CRA. Se insiste en que la remisión del Decreto 1077 de 2017 alude a la obligatoriedad de celebrar acuerdos de barrido solamente en aquellos casos en los que en una misma área confluya más de un prestador. (...)</p> <p>(...) Por ello, no es procedente que vía regulación se quiera regular aspectos por fuera del marco establecido en la norma reglamentaria, ni mucho menos acudir a la analogía para el efecto.</p>	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>En principio se aclara que el Análisis de Impacto Normativo corresponde a un ejercicio de mejora normativa que busca identificar la herramienta, regulatoria o no regulatoria, más eficaz para darle solución a una situación problemática, a los menores costos para la sociedad, de esta manera debe evaluar escenarios en los que nos exista regulación para resolver el problema analizado. Teniendo en cuenta lo anterior, el documento AIN en sus páginas 22 a 25, hace mención al concepto y herramienta de interpretación "analogía" para exponer la manera que esta Unidad Administrativa Especial resolvería un eventual conflicto que se presente para su solución, en ausencia de normas expresas sobre la manera de resolver conflictos en las actividades de limpieza urbana, y no para con la analogía construir su competencia. De esta manera debe resaltarse que si en virtud del artículo 73.9 de la Ley 142 de 1994 una persona prestadora presenta una solicitud de solución esta Comisión no puede negarse a conocer del asunto y requerirá resolver esa controversia con las herramientas de interpretación contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>También se precisa que este documento el Análisis de Impacto Normativo no contempla ni desarrolla asuntos relacionados con la definición de reglas sobre la suscripción de acuerdos de limpieza urbana entre personas prestadoras, ni la obligatoriedad de su suscripción.</p> <p>Aunado a lo anterior, el artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas". En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>La propuesta contenida en el documento de Análisis de Impacto Normativo se refiere a establecer los criterios con los cuales la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico resolvería los potenciales conflictos sobre las actividades colectivas del servicio de aseo en ejercicio de su facultad de intervenir en el mercado con el propósito que las operaciones de los competidores sean eficientes y generen servicios de calidad.</p>
30	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	<p>Consideramos que la mejor alternativa entre las tres opciones propuestas por la Comisión en el documento, es la alternativa regulatoria 1 "Desarrollar criterios para la solución de conflictos por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en municipios donde existan dos o más personas prestadoras del servicio público de aseo, en concordancia con la regulación expedida para resolver este tipo de conflictos en otras actividades colectivas del servicio público de aseo".</p> <p>Lo anterior, dado que se evidencia la necesidad de regular la conducta de los agentes para que estas actividades colectivas sean prestadas y cobradas, estableciendo criterios claros que permitan solucionar potenciales conflictos en mercados en libre competencia. Por ejemplo, frente a la asignación y distribución de las unidades de prestación en cada actividad. No obstante, a lo anterior, es importante que la Comisión dentro de la regulación a expedir, considere y de claridad frente al impacto que se podría generar en los actuales y futuros esquemas de prestación que no están en competencia.</p> <p>Así mismo, mediante esta alternativa se tendrían en cuenta las condiciones actuales de prestación del servicio de aseo en el país y permitiría la revisión y mejora de la normativa actual.</p>	Escrita	Evaluación	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades.</p> <p>Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
31	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	Consideramos que existe la problemática en el sector dada la falta de lineamientos normativos que permitan asignar áreas y/o cantidades entre los prestadores de recolección y transporte de una misma APS en competencia para las actividades de poda de árboles, corte de césped, limpieza de playas y mantenimiento e instalación de cestas.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN, principalmente en el numeral 3.2 denominado "Causas del problema" y en el punto 3.2.1 donde se identifica la ausencia de criterios en la distribución de unidades de prestación en las actividades de: Poda de Árboles, Corte de Césped, Limpieza de Playas e Instalación/Mantenimiento de Cestas.
32	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	En relación con la información disponible, consideramos que la más actualizada corresponde a los reportes mensuales del formato de limpieza urbana que realizan los prestadores en el SUI.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	Al respecto, es de aclarar que en el diagnóstico presentado en el documento AIN en consulta se analizó la línea base de la prestación de las actividades de limpieza urbana en los municipios en donde se presenta competencia en el mercado por el servicio público de aseo, y se recopilaron los elementos relacionados con la solicitud de intervención regulatoria. Para ello, se tomó la información de RUPS para identificar las personas prestadoras de las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia, los reportes al SUI de los acuerdos de lavado de áreas públicas y se realizó una encuesta, a los prestadores en competencia identificados, sobre conflictos en la prestación de las actividades de limpieza urbana en dichos mercados. En este orden de ideas, el diagnóstico realizado para el periodo de 2016 a 2018 permite contextualizar la situación y el análisis de la prestación de las actividades de limpieza urbana incorporando que las condiciones de competencia en el mercado están en aumento en concordancia con lo estipulado en el artículo 2.3.2.2.11 del Decreto 1077 de 2015 referente a la libre competencia en el servicio público de aseo y sus actividades complementarias. Ahora bien, con respecto al formulario asociado a la actividad de limpieza urbana reportado a SUI, este presenta información de costos y variables relacionadas con el cálculo del costo de cada una de las actividades, información que no permite identificar qué mercados presentan competencia y podrían llegar a presentar conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en estos municipios.
33	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	El documento diagnóstico identifica estas causas: - La regulación actual (Resolución CRA 767 de 2016) no permite una solución eficiente y eficaz de los conflictos de todas las actividades de limpieza urbana - Presencia de "Free Riders" en la prestación de las actividades de limpieza urbana - Margen de retorno insuficiente o excedente Consideramos que las causas identificadas dentro del análisis son las más significativas para la existencia de la problemática. Sin embargo, en nuestro sentir deseamos que se amplíe la mirada frente a la solución de asimetría de información que se plantea en la causa denominada como "Presencia de "Free Riders" en la prestación de las actividades de limpieza urbana". Consideramos que una dificultad importante en la suscripción de acuerdos sobre el CLUS, es la ausencia y/o la dificultad para acceder a la información. Si bien el esquema de vigilancia y control que implementa la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del SUI establece que todos los prestadores debemos revelar la información, a la fecha no tiene habilitado el acceso a esta información en la bodega de datos del SUI disponible para consulta pública; información que debería ser oficial para realizar los cálculos pertinentes para remunerar el costo real de la actividad a los prestadores que efectivamente la ejecutan.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Incluir	En el diagnóstico documento AIN en consulta, en el numeral 2.1.2.3 Solución de conflictos por voluntad de las partes, se evidencia la importancia de disminuir al máximo la asimetría de información debido a que conlleva entre otras cosas a que en una negociación puede impedir la suscripción de un acuerdo, por dos razones, "i) la imposibilidad de contar o analizar toda la información relevante para una transacción, especialmente sobre riesgos futuros, lo cual puede desencadenar comportamientos estratégicos para que cada parte distribuya para sí las ganancias del acuerdo, ii) cuando existe asimetría de información entre el valor que las partes le asignan al objeto sobre el cual están negociando, su propensión a obtener la mayor utilidad posible, impide que alcancen un acuerdo mutuamente satisfactorio". Adicionalmente, en la sección 3.2.2. de las causas del problema donde se evidencia la ausencia de criterio para la distribución de los recaudos por la prestación de las actividades de limpieza urbana "(...) puede causar asimetría de información entre las partes y dificultades a la hora de resolver conflictos por voluntad de las partes en los términos, es decir que aquella parte que recibe más ingresos en proporción a sus costos aproveche su posición para demorar su consentimiento en el acuerdo para distribuir esos recaudos, generando que algunos de los prestadores cuenten con un margen de retorno insuficiente o excedente". Con respecto a su comentario, se complementará el análisis en el documento AIN con respecto a la asimetría de información relacionada con la dificultad que tienen los prestadores para acceder a la información necesaria para que las personas prestadoras puedan llegar a acuerdos para la prestación de las actividades de CLUS, sin necesidad de recurrir al Regulador.
34	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	Las consecuencias identificadas por la CRA son: - Materialización de los conflictos que incrementan las solicitudes de intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA - Posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana - Afectación a la sostenibilidad financiera de las personas prestadoras Adicional a las anteriores consecuencias, creemos que esta problemática puede generar afectación en la facturación de los usuarios, pues al no contar con reglas claras entre los prestadores se pueden presentar casos de doble cobro o ausencia de facturación, además de problemas en la liquidación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Incluir	En cuanto al doble cobro de la actividad de limpieza urbana o la ausencia de cobro en los mercados en los que existen dos o más personas prestadoras, se aclara que el costo de limpieza urbana CLUS, corresponde a una de las variables con las cuales se calcula la tarifa final al suscriptor, en la cual se incluyen todas las actividades del servicio, en ese orden de ideas, la materialización de un doble cobro de la actividad de CLUS únicamente puede darse cuando un mismo usuario se encuentra en los catastros de usuarios de dos personas prestadoras al tiempo y por tanto recibe una doble facturación de todo el servicio o que no se encuentra vinculado al catastro de ninguno de los prestadores, problemática relacionada con la vigilancia y control de la prestación del servicio por parte de la SSPD. Sin embargo, los usuarios se pueden ver afectados por problemas de facturación del servicio, debido a que a pesar de que las actividades de limpieza se presten, no fueron cobradas por vía factura en los periodos establecidos. Por lo anterior, se incluirá un mayor análisis de las dificultades que presentan los suscriptores con respecto a la falta de facturación en los casos que existe más de una persona prestadora en el mismo municipio y se presentan conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza urbana.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
35	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	Statu Quo. Mantener la regulación vigente, sin modificaciones o adiciones. Consideramos que esta alternativa no es viable ya que el sector requiere dar solución a la problemática actual, pues existe vacío normativo en la resolución de conflictos entre prestadores para las actividades de corte de césped, poda de árboles, mantenimiento e instalación de canastillas.	Escrita	Evaluación	Alternativas Regulatorias	Incluir	La evaluación de las alternativas remitida será tenida en cuenta para la selección de la mejor alternativa.
36	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	Alternativa Regulatoria 1. Consideramos que ésta es la mejor alternativa de regulación, pues se parte de la experiencia y la realidad de la prestación del servicio en el País, incorporada en las Resoluciones CRA 767 de 2016, 900 y 904 de 2019., Así mismo la resolución de estos conflictos partirían de la información existente y aplicada en la actual metodología tarifaria, razón por la cual no se requiere la consecución de información adicional.	Escrita	Evaluación	Alternativas Regulatorias	Incluir	La evaluación de las alternativas remitida será tenida en cuenta para la selección de la mejor alternativa.
37	20203210093332	16/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	Alternativa 1: En relación con los aspectos a incluir en la nueva normativa, adicional a los planteados por la CRA, sugerimos incluir los siguientes teniendo en cuenta las particularidades que se presentan en la operación de las actividades de poda de árboles, instalación y/o mantenimiento de cestas: - Establecer los criterios para definir el costo de Poda de Árboles. Teniendo en cuenta que en la actual metodología tarifaria el costo de poda es un costo medio diferente para cada prestador, la nueva norma deberá definir los criterios para establecer el costo a trasladar tanto a los usuarios del área de prestación, como al prestador del servicio que entra a atender esta actividad en libre competencia. -Establecer los criterios de calidad para Instalación de Cestas. Con el fin de conservar la uniformidad y la calidad de las cestas que hacen parte del amoblamiento urbano de las ciudades, se deberá solicitar que todos los prestadores conserven los mismos criterios al momento de suministrar las cestas públicas.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	Es de precisar que el objetivo del AIN es el de "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza Urbana en mercados en competencia". Considerando lo anterior, los criterios propuestos no corresponden a criterios que se deben considerar para la solución de controversias, pero sí corresponden a aspectos generales que se deben ser considerados para la estructuración de las fórmulas tarifarias de las actividades de limpieza urbana, las cuales fueron abordados en las "Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana".
38	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Al respecto del problema planteado y teniendo en cuenta que, la tarifa es el elemento a partir del cual se llevarían a cabo las remuneraciones entre prestadores, se considera importante que se reglamenten mecanismos expeditos para el intercambio de información entre prestadores con el fin de calcular el CLUS del municipio, hoy día se presentan muchas dificultades en la oportunidad y calidad de la información insumo para el cálculo de tarifas con información de todos los prestadores del municipio.	Escrita	Propuesta	Identificación del problema	Incluir	En el diagnóstico del documento AIN en consulta se evidencia la importancia de disminuir al máximo la asimetría de información debido a que conlleva entre otras cosas a que en una negociación puede impedir la suscripción de un acuerdo, por dos razones, "i) la imposibilidad de contar o analizar toda la información relevante para una transacción, especialmente sobre riesgos futuros, lo cual puede desencadenar comportamientos estratégicos para que cada parte distribuya para sí las ganancias del acuerdo, ii) cuando existe asimetría de información entre el valor que las partes le asignan al objeto sobre el cual están negociando, su propensión a obtener la mayor utilidad posible, impide que alcancen un acuerdo mutuamente satisfactorio". Adicionalmente, en la sección 3.2.2. de las causas del problema donde se evidencia la ausencia de criterios para la distribución de los recaudos por la prestación de las actividades de limpieza urbana "(...) puede causar asimetría de información entre las partes y dificultades a la hora de resolver conflictos por voluntad de las partes en los términos, es decir que aquella parte que recibe más ingresos en proporción a sus costos aproveche su posición para demorar su consentimiento en el acuerdo para distribuir esos recaudos, generando que algunos de los prestadores cuenten con un margen de retorno insuficiente o excedente". Adicionalmente, la sección b) del numeral 2.1.2.4. relacionado con la Solución de Conflictos mediante la Intervención del Regulador los mecanismos económicos analizados " (...) ahorran recursos, disminuyen la asimetría de la información del regulador y propenden por la disminución de los costos de prestación del servicio incentivando el acercamiento a costos más eficientes", lo anterior refuerza el objetivo regulatorio de promover mecanismos expeditos y eficientes en sobrepasar la barrera de la asimetría de información para una mejor toma de decisiones. Con respecto a su comentario, se complementará el análisis en el documento AIN con respecto a la asimetría de información relacionada con la dificultad que tienen los prestadores para acceder a la información necesaria para llegar a acuerdos para la prestación de las actividades de CLUS y para el cálculo de las tarifas respectivas por parte de los prestadores.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
39	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Otra particularidad a considerar en las causas , es la coordinación de la acción colectiva de los prestadores, por ejemplo en el caso de prestadores no confluentes, ¿qué pasaría si sólo en el área de uno existe áreas a intervenir por ejemplo el área de prestador A no tiene playas, todas están del lado del prestador B, podría el prestador A solicitar que se distribuyan las áreas a intervenir de acuerdo al número de suscriptores así no estén estas dentro de su APS, por el carácter colectivo de la actividad en el municipio?	Escrita	Propuesta	Identificación del problema	Incluir	Si bien a lo largo del documento AIN en consulta se analizó el carácter colectivo de la prestación de las actividades de CLUS, acorde con la propuesta planteada y su pertinencia, se complementará el análisis con respecto a la coordinación de la acción colectiva de las personas prestadoras, en casos como el mencionado en la consulta.
40	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Para finalizar, es pertinente considerar que, para el caso de Malambo que está citado en el documento AIN, el prestador que no cobra la actividad de limpieza urbana a sus usuarios y no presta la actividad, se ha valido de mecanismos para seguir incumpliendo, tales como, liquidarse y cambiar su razón social con el fin de evadir los procesos que tenía en curso con las entidades de control y vigilancia respecto al cumplimiento de la normatividad, y además anular los acuerdos que, sobre barrido y lavado de áreas públicas se habían logrado constituir previamente, conforme a lo anterior, es clave la reglamentación en este sentido."	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN, principalmente en el numeral 2.4.3 donde se analiza la situación de Malambo dentro del aparte de causas de controversias entre personas prestadoras que confluyen en una misma APS. Adicionalmente, en la sección 3.2 Causas del problema, se identifica que debido a la presencia de Free Riders en la prestación de las actividades de limpieza urbana se puede manifestar la conducta de las personas prestadoras que no prestan las actividades de limpieza urbana y no cobran por la actividad.
41	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	La ausencia de mecanismos para solución de conflictos afecta al suscriptor en la medida que, como consumidor no cuenta con la claridad e información suficiente relacionada a la prestación del servicio, responsables de la actividad y facturación de la misma.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Incluir	Es de aclarar que en la sección 3.4 del documento AIN en consulta, se hace referencia la identificación de los actores afectados, donde se pone en evidencia que suscriptores del servicio público se pueden ver directamente damnificados en los casos en que las actividades de limpieza urbana no se presten en las áreas y condiciones definidas en el PGIRS del municipio, así mismo, se pueden ver afectados por problemas de facturación del servicio, debido a que a pesar de que las actividades de limpieza se presten, no fueron cobradas por vía factura en los periodos establecidos. Con el fin de desarrollar más las afectaciones a los usuarios, se ampliará la explicación en la sección 3.4 del documento AIN con respecto a la afectación de los suscriptores por la falta de información del responsable de la prestación de las actividades de CLUS en su APS, la facturación de la misma, así como la posibilidad de estar pagando vía tarifa la prestación de las actividades de limpieza urbana a una persona prestadora que no la esta prestando.
42	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Es importante que, se delimite el alcance de la responsabilidad de las alcaldías municipales en la definición de la distribución entre prestadores, existen casos en los que, a través del PGIRS es el municipio el que define y asigna la distribución de las actividades de Limpieza Urbana entre prestadores, especificando lo que corresponde a cada prestador, por lo cual, no hay negociación directa entre los prestadores.	Escrita	Propuesta	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	Debe resaltarse que la competencia para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS es, de acuerdo con el Decreto 1077 de 2015, una competencia de la entidad territorial y esta Comisión de Regulación no está facultada para imponer obligaciones a los municipios o distritos, a pesar de que la formulación de dichos instrumentos de planificación puedan ser sujetos de dificultades hermenéuticas que generen a su vez obstáculos para la prestación de las actividades colectivas del servicio público de aseo. Es importante señalar que los requisitos de formulación del PGIRS se encuentran contenidos en la Resolución 754 de 2014 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, norma que no establece la posibilidad de las entidades territoriales que lo formulan asignen áreas específicas del municipio para que los prestadores desarrollen allí sus servicios y presten las actividades colectivas del servicio público de aseo. Además, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 40 de la Ley 142 de 1994, la definición de áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio público de aseo por parte de las entidades territoriales, únicamente es factible en los casos en los que esta Comisión de Regulación verifique los motivos que un municipio o distrito tiene para tal fin, mediante la aplicación de la Resolución CRA 824 de 2017, no siendo competente ninguna otra autoridad para distribuir zonas de operación.
43	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Respecto a la redistribución de los recursos recaudados para la prestación de las actividades de limpieza urbana, en casos en los que, por ejemplo, hay dos empresas (A) y (B) que no confluyen en su APS, es una sola empresa la que ejecuta toda la actividad de corte de césped en el municipio (A) y la otra (B) cobra a sus usuarios la actividad y transfiere los recursos recaudados a la empresa (A). Es importante que se estudie y reglamente sí, la empresa que ejecuta toda la actividad debería reconocer algún tipo de remuneración a la empresa que factura la actividad, por ocasión de, la gestión de cartera de la actividad, atención de quejas y reclamos por la prestación de la actividad de corte de césped, facturación conjunta de la actividad, etc., o si por el contrario todos estos conceptos estarían remunerados a través del costo de comercialización que la empresa B cobra a sus usuarios.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	En el caso en el cual en un municipio se presenten conflictos por una relación no proporcional entre las unidades de prestación atendidas y el número de suscriptores facturados, las alternativas 1 y 2 proponen definir lineamientos o criterios para la distribución de los recursos recaudados de las actividades, ya sea entre todas las personas prestadoras (alternativa 1) o al prestador resultante del mecanismo competitivo (alternativa 2). En dicho escenario, todas las personas prestadoras serán responsables de facturar las distintas actividades de limpieza urbana y recibir las PQRs por la prestación de la actividad en el municipio, sin embargo, dentro de los aspectos a definir en cada una de las alternativas se incluirá como aspecto a tener en cuenta, la necesidad del reconocimiento de los costos transaccionales en los cuales incurrir las personas prestadoras por facturación, recaudo y traslado de recursos y gestión de PQRs.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
44	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Además, establecer reglas claras respecto a la remuneración de cada actividad con sus especificidades, por ejemplo, el Costo de Poda lo establece cada prestador conforme a su estudio de costos, según sus costos incurridos en los seis (6) primeros meses de prestación de la actividad, que pueden diferir de los de otros prestadores en el municipio, esto agrega complejidad a la remuneración entre las partes.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	Como se describe en el capítulo 5 del documento AIN, para el desarrollo de la alternativa 1 en caso de ser seleccionada, se pretende entre otros aspectos i) establecer criterios para la asignación y distribución de unidades de prestación para cada una de las actividades y ii) definir los lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados de las actividades de limpieza urbana. De este modo, el instrumento regulatorio que se expida tendrá en cuenta las características de cada una de las actividades de limpieza urbana para su aplicación, considerando aspectos tanto operativos como tarifarios. Así mismo, es de precisar que en el documento "Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana" se prevé la revisión de las fórmulas tarifarias con el objetivo de que las disposiciones regulatorias observen las características de cada actividad, y de esta manera, estas puedan articularse con las disposiciones regulatorias para la solución de conflictos.
45	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	De acuerdo con las alternativas. Es importante definir para las alternativas 1 y 2, el alcance que tendrán las decisiones adoptadas por la CRA en el tiempo o en su defecto, aportar un mecanismo de actualización de las mismas, ya que la distribución de las áreas y la redistribución de la remuneración de las actividades del CLUS, podrían ser objeto de variaciones futuras por efecto del crecimiento de las áreas de confluencia entre los actuales prestadores o por la entrada de un nuevo prestador a las áreas en conflicto.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	Considerando que las condiciones de prestación en un municipio no son estáticas, es posible que en el municipio donde se ha llevado a cabo el mecanismo para la solución de conflictos propuesta en la alternativa 2 o solucionado un conflicto de conformidad con los criterios definidos en la alternativa 1, entren nuevos prestadores o se incluyan nuevas áreas donde se deben prestar las actividades. En dicho entendido, se hace necesario incorporar dentro de la descripción de la alternativa la necesidad de establecer condiciones para revisión y actualización de condiciones de prestación de CLUS cuando ingrese un nuevo prestador o cuando cambien las condiciones del mercado.
46	20203210093572	16/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Consideramos que la alternativa 1 es la más adecuada para la definición de criterios orientados a la solución de potenciales conflictos por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia.	Escrita	Evaluación	Alternativas Regulatorias	Incluir	La evaluación de las alternativas remitida será tenida en cuenta para la selección de la mejor alternativa.
47	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Se comparten las apreciaciones frente al diagnóstico presentado, destacando que es necesario ampliar el concepto y criterios para la suscripción de acuerdos frente a las otras actividades de limpieza urbana como lo es el corte de césped, la poda de árboles, la limpieza de playas e instalación y mantenimiento de cestas públicas; así mismo, en caso de poder suscribir un acuerdo de voluntades se requiere la figura de un tercero facultado para establecer como se repartirán las cargas en la prestación y los criterios de recaudo.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	Al respecto, es de precisar que los acuerdos son de naturaleza privada y se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad, en virtud de la cual las partes tienen la facultad de determinar los objetivos e intereses que consideren, observando lo establecido en el artículo 2.3.2.2.2.5.64 Decreto 1077 de 2015 en lo que respecta a la actividad de lavado de áreas públicas. Por ello, en esos casos son las partes que determinan la distribución de las unidades de prestación y los recursos. Ahora bien, en los casos en los que las personas prestadoras enfrenten un conflicto por la prestación de las actividades de limpieza urbana diferentes al lavado, cualquiera de ellas podrá solicitar la intervención de esta Comisión de Regulación para la solución de los mismos; en este caso, considerando las facultades especiales atribuidas a esta Comisión de Regulación de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas", esta entidad se constituiría en el tercero legalmente facultado para dirimir los conflictos presentados.
48	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Por otro lado, se sugiere complementar el diagnóstico incluyendo los resultados de los análisis de los acuerdos de barrido y de lavado que ha hecho la SSPD en ejercicio de sus labores de vigilancia y control. En algunas evaluaciones integrales de años anteriores se han consignado este tipo de análisis. A partir de esto, se tendría una idea del grado de interpretación los prestadores han alcanzado sobre la normatividad vigente ante los ojos de un tercero.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	Ya está incluido	Al analizar la información existente, se puede confirmar que los conflictos asociados en el documento AIN, son los mismos que se mencionan dentro de las evaluaciones integrales; es decir cuando no existen acuerdos de barrido, la SSPD aclara en sus informes que la falta de información en las actualizaciones de los PGIRS afecta la prestación de las actividades de barrido y limpieza. Adicionalmente, no se brinda claridad de los usuarios afectados por el no desarrollo de las actividades en las áreas de confluencia. Ahora bien, cuando existen acuerdos de barrido la SSPD ha evidenciado lo que también se plantea en el documento AIN, y es que algunos de los prestadores no realizan las actividades, pero estos sí las relacionan dentro del programa de prestación; además, no se cargan de manera consistente los datos en los reportes ante SUI, y no se brinda claridad sobre la cantidad de suscriptores a los que se les involucra en el cobro de la actividad que puede estar o no desarrollada.
49	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Respecto al problema planteado "Potenciales conflictos entre las personas prestadoras del servicio público de aseo, derivados del desarrollo de las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia", se considera que se han incorporado las causas principales dentro de las que se destaca: - La regulación actual (Resolución CRA 767 de 2016) no permite una solución eficiente y eficaz de los conflictos de todas las actividades de limpieza urbana.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN en la sección 3 identificación del problema.
50	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	No obstante, es importante incorporar en el apartado de "Instrumento regulatorio con disposiciones que dificultan la solución de conflictos", la obligación de las	Escrita	Propuesta	Identificación del problema	No incluir	En primer lugar es de señalar que el objetivo general del documento AIN es "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos, por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia", por ello, el mismo se

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					Administraciones Distritales y/o Municipales de mantener actualizado el PGIRS y en lo referente al catastro de árboles e inventarios de zonas verdes, las cuales serán el insumo base para poder realizar cálculos de distribución.					enfoca en los conflictos cuando las actividades ya se están prestando en el municipio y/o distrito donde el PGIRS cuenta con la información para realizar dichas actividades. Es decir, en este documento no tiene por objeto definir estrategias para aumentar la cobertura de dichas actividades en los municipios. Sin embargo, esta Comisión a través de las bases del nuevo marco tarifario para el servicio público de aseo para municipios con más de 5.000 suscriptores señala que se tiene en cuenta el aspecto mencionado en su comentario.
51	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Consideramos que se han incluido las principales consecuencias del problema planteado, pues al no haber obligación para suscripción de acuerdos ni criterios para el resto de las actividades enmarcadas dentro del CLUS, diferente al barrido y lavado; se podrían presentar posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana al no poderse iniciar y por ende aumentarían los problemas de saneamiento básico y afectación a los usuarios. Así mismo, al no existir parámetros claros para aquellos prestadores que deseen realizar un acuerdo voluntario, se aumentarán las solicitudes ante el ente regulador con el fin de esclarecer las controversias generadas.	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN en la sección 3.3 consecuencias del problema.
52	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Consideramos que el compendio de objetivos es claro y abarca las actividades que deben ejecutarse para definir criterios para la solución de potenciales conflictos por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia, puesto que la ausencia de dichos criterios puede generar la suficiente incertidumbre para que los prestadores no lleguen a un acuerdo entre ellos y prefieran que la Comisión de Regulación tome una decisión.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento en el numeral 3.3.1 "Materialización de los conflictos que incrementan las solicitudes de intervención de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA" del título 3.3 "Consecuencias del problema".
53	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Así mismo, se sugiere que dentro de la definición de criterios también se incluya la responsabilidad del municipio y/o Distrito de mantener actualizada la información referente al catastro de árboles, inventarios de áreas susceptibles de corte de césped y áreas de lavado, con el fin de tener claridad sobre el conjunto total de bienes que deberán ser repartidos entre los Prestadores que confluyan en el área de Prestación.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	En primer lugar es de señalar que el objetivo general del documento AIN es "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos, por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia", por ello, el mismo se enfoca en los conflictos cuando las actividades ya se están prestando en el municipio y/o distrito donde el PGIRS cuenta con la información para realizar dichas actividades. Es decir, en este documento no tiene por objeto definir estrategias para aumentar la cobertura de dichas actividades en los municipios. Sin embargo, esta Comisión a través de las bases del nuevo marco tarifario para el servicio público de aseo para municipios con más de 5.000 suscriptores señala que se tiene en cuenta el aspecto mencionado en su comentario.
54	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Estamos de acuerdo con los criterios seleccionados, para evaluar las tres alternativas, puesto que contemplan contar con procedimientos claros, objetivos preestablecidos y precisos para la solución de controversias por parte de los prestadores interesados y el favorecimiento del equilibrio económico de las personas prestadoras que se encuentren en conflicto.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN en el capítulo 6 evaluación de alternativas.
55	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	No obstante, se sugiere que, en aras de mantener la objetividad y robustez de la evaluación, se migre de otorgar evaluaciones cualitativas a utilizar metodologías deterministas de análisis de decisión que utilicen valoraciones numéricas para ponderar el grado de importancia de cada uno de los aspectos evaluados y asignen calificaciones de desempeño global a cada alternativa.	Escrita	Propuesta	Alternativas Regulatorias	No incluir	Es de precisar que el Comité de Expertos definió para este AIN un nivel de impacto Bajo, por lo cual, la metodología para la evaluación de alternativas corresponde a un análisis cualitativo de ventajas y desventajas a través de la descripción del comportamiento de las alternativas. En este entendido, el análisis de alternativas para el presente AIN consideró dichos lineamientos para su desarrollo.
56	20203210093572	16/09/2020	ANDESCO	Otro	Se considera que la mejor alternativa para alcanzar el objetivo es la Alternativa 1, puesto que se establecerían los criterios para solución de conflictos de cada una de las actividades del CLUS, así mismo éste será compatible con las metodologías tarifarias vigentes y será susceptible a cambios si alguna de las anteriores fuere modificada. Además, incluiría los criterios para la asignación y distribución de unidades de prestación para cada una de las actividades de limpieza urbana y los lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados, lo cual es un motivo de controversia entre los actuales prestadores, pues no existen directrices definidas; así mismo es el escenario que implica un menor esfuerzo socioeconómico para establecer criterios, tanto para los Prestadores como para el ente Regulador.	Escrita	Evaluación	Alternativas Regulatorias	Incluir	La evaluación de las alternativas remitida será tenida en cuenta para la selección de la mejor alternativa.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
57	20203210093992	16/09/2020	URBASER COLOMBIA	Empresa	<p>Existen algunas consideraciones sobre la materia en discusión, que consideramos pertinente compartirles, en el marco de la participación ciudadana en el documento de la referencia:</p> <p>- Fallo de mercado derivado de la falta de una señal de conducta de un competidor que quiera utilizar el precio de un servicio no cobrado y no prestado para ganar mercado.</p> <p>Es de nuestro conocimiento, la presencia de casos donde un competidor pequeño, en ocasiones por fuera del espectro de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos, ingresa a un mercado vinculando suscriptores del incumbente aprovechando su tarifa aparentemente más competitiva. Se podría tratar de un "free rider", que aprovecha la ejecución de las actividades de limpieza urbana por parte del competidor ya establecido para no generar una percepción inadecuada del servicio de parte de sus clientes recién vinculados. Si bien el problema es descrito en el punto 3.2.2 del documento, sólo se manifiesta que la práctica constituye un incumplimiento del régimen de prestación del servicio y que el prestador estaría expuesto a la imposición de sanciones y multas por parte de la entidad de vigilancia y control.</p> <p>Ante esto, es importante que se tenga en cuenta que muchos de estos prestadores, sea por desconocimiento o por conveniencia propia, ni siquiera se encuentran registrados ante esta entidad, lo que hace imposible que las soluciones propuestas en el presente documento puedan llegar a tener efectos sobre la conducta de los mismos. Por tal motivo, es importante fortalecer las señales que permitan modelar la conducta de estos agentes y que mejoren la cobertura de las acciones de vigilancia y control frente a cualquier desviación observada por parte de estos.</p> <p>Al respecto, el impacto de una medida que frene las conductas de "free rider" por parte de pequeños prestadores que quieran ganar mercado, tiene como beneficio colateral una mejor calidad en el servicio, además de evitar conductas de competencia desleal al interior de un municipio.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	Ya está incluido	<p>En primer lugar, es de señalar que el Decreto 1077 de 2015, la Resolución CRA 720 de 2015 y Resolución CRA 853 de 2018 establecen la obligatoriedad por parte de las personas prestadoras del servicio público de aseo de prestar las actividades de limpieza urbana en el APS donde realicen las actividades de recolección y transporte de residuos no aprovechables. Así mismo, es de mencionar que, considerando el carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana, todos las personas prestadoras del servicio público de aseo de un municipio deben incluir en la tarifa final al suscriptor el cobro de este componente, siempre y cuando el PGIRS del municipio incluya la información técnica necesaria para su prestación.</p> <p>Ahora bien, el documento AIN documenta en los numerales 3.2.2 y 3.2.3 como la problemática de la presencia de "free riders", en la prestación de estas actividades colectivas, se constituye en un incumplimiento de la normatividad en la prestación del servicio público de aseo. Ahora bien, teniendo en cuenta tanto lo anterior como lo dispuesto en el numeral 79.1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la entidad responsable de llevar a cabo las acciones de vigilancia y control con el fin de que las personas prestadoras del servicio público de aseo cumplan plenamente con la reglamentación.</p>
58	20203210093992	16/09/2020	URBASER COLOMBIA	Empresa	<p>La inconveniencia de la distribución del recaudo de las actividades ejecutadas para el prestador que la realiza.</p> <p>Consideramos que distribuir el recaudo de las actividades de limpieza urbana por parte de un prestador que se encuentre en ventaja, teniendo en cuenta las cantidades ejecutadas contra la proporción de suscriptores que factura, es efectivamente una medida enfocada para evitar el desequilibrio económico de quien incurre directamente en el costo.</p> <p>Sin embargo, el prestador que no ejecuta la actividad, y traslada el recaudo a quien si lo ejecuta, está trasladándole no solo el costo económico de la actividad a quien lo presta, sino una potencial ganancia en eficiencia derivada de la escala de la prestación. Así mismo, genera una carga transaccional debido a que el prestador que recauda se enfrenta a costos derivados del manejo de los recaudos en favor de un tercero. Estos costos transaccionales aparecen en forma de impuestos de renta, ICA, gravamen a los movimientos financieros, aplicación de deterioro y provisiones de cartera de los saldos no recaudados a favor de los terceros, entre otros. Adicional a esto, se encuentra el costo de oportunidad de obtener una rentabilidad justa y razonable por la ejecución de los servicios de limpieza urbana que por la cantidad de suscriptores le corresponde en proporción.</p> <p>Por tal motivo, no consideramos conveniente promover un esquema de distribución del recaudo total de una actividad</p>	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	<p>En el caso en el cual en un municipio se presenten conflictos por una relación no proporcional entre las unidades de prestación atendidas y el número de suscriptores facturados, las alternativas 1 y 2 proponen definir lineamientos o criterios para la distribución de los recursos recaudados de las actividades, ya sea entre todas las personas prestadoras (alternativa 1) o al prestador resultante del mecanismo competitivo (alternativa 2). Así mismo, para el desarrollo de la alternativa 1 en caso de ser seleccionada, se pretende establecer criterios para la asignación y distribución de unidades de prestación para cada una de las actividades.</p> <p>En dicho escenario, todas las personas prestadoras serán responsables de facturar las distintas actividades de limpieza urbana y recibir las PQRs por la prestación de la actividad en el municipio, sin embargo, dentro de los aspectos a definir en cada una de las alternativas es pertinente incorporar la definición de un mecanismo para reconocer los costos de oportunidad, así como costos transaccionales en los cuales incurren las personas prestadoras para la facturación, recaudo y traslado de recursos y gestión de PQRs.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					de limpieza urbana, no por quien se encuentra desequilibrado, es decir, quien ejecuta la actividad, sino por la carga transaccional que debe enfrentar quien debe recaudar y trasladar los recursos. En su lugar, la medida propuesta debe enfocarse más en la asignación proporcional al número de suscriptores, de las cantidades a ejecutar de las actividades de limpieza urbana; Y en los casos que se trate de un pequeño prestador, con una proporción de suscriptores tan baja que le impida obtener ganancias derivadas de la escala de la operación, que se abra la posibilidad que el prestador con la mayor proporción de mercado ejecute las actividades pero que comparta con el prestador pequeño, parte de las eficiencias obtenidas en la ejecución de la actividad.					
59	20203210093992	16/09/2020	URBASER COLOMBIA	Empresa	<p>El dilema del componente Poda de Árboles</p> <p>La regulación reconoce el Costo de Poda de Árboles como un costo de paso directo particular de un prestador determinado. A su vez, el inventario de flora alrededor de cualquier área urbana puede estar distribuido de forma muy dispar, por lo que proponer mecanismos de acuerdo o de distribución en este componente en específico puede llegar a ser extremadamente complejo, y por lo tanto, consideramos que el problema para este componente en específico debe ser abordado de una forma totalmente diferente.</p> <p>Asumamos que existen dos prestadores, A y B, en un municipio, con igual cantidad de suscriptores. De acuerdo con el catastro de individuos arbóreos, se asume que ambos tienen una distribución similar de árboles, y estos son totalmente homogéneos. Si el prestador A, dada su estructura de costos, registra un costo de poda de árboles 30% mayor al prestador B, digamos 130 pesos, frente a 100 pesos de prestador B, al momento de facturar, se tomará el promedio de 130 y 100. Es decir, el Prestador B, cuyo costo es 100 y su ingreso es 115 se vería beneficiado indirectamente de la menor eficiencia del prestador A, y este último no podría remunerar la totalidad de su costo. Ahora bien, frente a una potencial reclamación del prestador A al B, este último no le encontraría sentido, dado que conoce bien su propia estructura de costos, y vería la intención de A de apropiarse de una renta extraordinaria (Aunque este último ya lo está haciendo) Este dilema no se presenta para el caso de las demás actividades de limpieza urbana, cuya estructura de ingresos se encuentra restringida a un precio techo determinado; Es decir, frente a divergencias en los costos de operación, no existe incertidumbre en la distribución, porque hay un costo ya definido por la norma regulatoria. A esto último recomendaríamos un mecanismo de distribución de unidades de ejecución de la actividad donde todos los prestadores del municipio podrían ofertar, buscando que la ejecución de esta sea asignada con el menor precio ofertado por todos los participantes. Esto último a efectos de mejorar la eficiencia en la prestación del servicio y que el usuario final se vea beneficiado por este criterio de distribución.</p>	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	<p>Como se describe en el capítulo 5 del documento AIN, para el desarrollo de la alternativa 1 en caso de ser seleccionada, se pretende entre otros aspectos i) establecer criterios para la asignación y distribución de unidades de prestación para cada una de las actividades y ii) definir los lineamientos para la redistribución de los recursos recaudados de las actividades de limpieza urbana. De este modo, el instrumento regulatorio que se expida tendrá en cuenta las características de cada una de las actividades de limpieza urbana para su aplicación, considerando aspectos tanto operativos como tarifarios.</p> <p>Así mismo, es de precisar que en el documento "Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana" se prevé la revisión de las fórmulas tarifarias con el objetivo de que las disposiciones regulatorias observen las características de cada actividad, y de esta manera, estas puedan articularse con las disposiciones regulatorias para la solución de conflictos.</p>
60	20203210093042	16/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	En general están bien planteados los objetivos conforme al árbol de problemas desarrollado. Sin embargo, se recomienda que el objetivo 4.3.2. "Disminuir las posibles fallas en la limpieza urbana..." (pág. 66) desarrolle mayor argumentación, así como incluirlo en el árbol de problemas.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	Ya está incluido	<p>Se precisa que en el árbol de problemas, específicamente en el numeral 3.3.2, "Posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana", se relacionan los posibles problemas de saneamiento básico que se pueden generar cuando por conflictos entre prestadores no se realizan las actividades de limpieza urbana en las áreas públicas y las consecuentes afectaciones a la salud pública y el deterioro de la calidad ambiental del entorno.</p> <p>En consecuencia, en los objetivos de intervención, específicamente en el numeral 4.3.2 "Disminuir las posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana" se explica como la definición de criterios para la solución de conflictos por confluencia o por remuneración en la prestación de las actividades de limpieza urbana se busca, entre otros objetivos, reducir los obstáculos para la prestación de las actividades de limpieza urbana cuando existen dos o más personas prestadoras en el mismo municipio, los cuales pueden llegar a generar una reducción en el bienestar social que brindan dichas actividades así como problemas de saneamiento básico y afectación de los usuarios.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
61	20203210093042	16/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	Están bien planteados los criterios de evaluación de las alternativas. Se recomienda revisar en la columna de ventajas de la "alternativa cero" la descripción relacionada con el control y vigilancia, ya que si se no se modificara el "statu quo" se requeriría intensificar las actividades en este sentido.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	Se considera pertinente realizar el ajuste solicitado, sin embargo, el aspecto identificado se considera desfavorable y por tanto será incluido el numeral 1 del capítulo 6.2. como una desventaja para la alternativa de Statu Quo.
62	20203210093042	16/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	En cuanto a la alternativa 1, creemos que se podría tomar la regulación que se ha expedido, más no que deba hacerse igual, si no aprovechar el insumo del AIN para ajustar y mejorar lo que corresponda.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	Si bien para la alternativa 1 se pretenden incorporar los ajustes realizados en la Resolución CRA 900 de 2019 y los propuestos en la Resolución CRA 904 de 2019, se realizará el análisis correspondiente con el fin de que dichas incorporaciones se ajusten a las características de las actividades de limpieza urbana y los análisis obtenidos en el presente AIN. Un ejemplo de ello, es la definición de "área de confluencia" que si bien ha sido incluida en la Resolución CRA 900 de 2019, en la descripción de la alternativa 1 se indica que: "(...) se deberá considerar la pertinencia de aplicar la definición incluida en la Resolución CRA 900 de 2019 o si la misma requiere ajustes teniendo en cuenta las características propias de las actividades de limpieza urbana".
63	20203210093042	16/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	En cuanto a la alternativa 2, se sugiere que quede claro en el documento los siguientes aspectos: - cómo aplicaría el costo de la subasta con relación al costo de la metodología. - ¿Se prohibiría a las demás ESP que no ganen la subasta prestar estas actividades? ¿Por cuánto tiempo? - ¿Qué pasaría cuando entre una "nueva" empresa a prestar el servicio de aseo en el municipio, si hay competencia en el mercado? ¿Podría prestar esas actividades?	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	El documento AIN en la Tabla 4 del Capítulo 5, establece que el instrumento regulatorio que se expida, en caso de que se seleccione dicha alternativa, deberá proponer la forma en la que se delimite el área de conflicto en la cual se aplicará el mecanismo y será únicamente en dicha área donde la persona prestadora que demuestre los menores costos para atender las actividades de limpieza urbana, las preste recibiendo de sus competidores los recursos recaudados a nivel tarifario como remuneración de dichas actividades. En todo caso, cualquiera de las personas prestadoras podría volver a solicitar la intervención del regulador, para que se aplique nuevamente el mecanismo competitivo cuando considere que puede presentar una propuesta económica más eficiente que la seleccionada previamente. Ahora bien, cuando un nuevo prestador entre en ese mercado podrá decir si i) Se acoge al resultado del mecanismo competitivo y transfiere el valor encontrado para la financiación del bien público a la persona prestadora seleccionada o ii) solicita nuevamente la intervención del regulador para que este active nuevamente el mecanismo competitivo para seleccionar una oferta económica más eficiente. Con respecto a los costos y la necesidad de modificar los estudios de costos por parte de las personas prestadoras, se considera necesario incluir en el análisis de ventajas y desventaja incluido en el capítulo 6 del documento AIN un análisis al respecto de este tema.
64	20203210093042	16/09/2020	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	Otro	De acuerdo con las respuestas anteriores, creemos que la alternativa 1 puede ser la opción, siempre y cuando se pueda tomar de referencia la regulación expedida más no para que se deba hacer igual, esto con el objetivo de aprovechar el análisis del documento AIN para mejorar lo que corresponda a estas actividades.	Escrita	Evaluación	Alternativas Regulatorias	Incluir	La evaluación de las alternativas remitida será tenida en cuenta para la selección de la mejor alternativa.
65	20203210093362	16/09/2020	LIMPIEZA METROPOLITANA - LIME S.A. E.S.P.	Empresa	Según se evidencia del núm. 2.1.2.4. del Texto del documento observado, de delimita la competencia de la CRA para dirimir conflictos entre prestadores relacionados con la prestación de los componentes de barrido y limpieza de vías y áreas públicas del servicio público de aseo, en el marco del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, el cual establece dicha potestad en cabeza de la Comisión, cuando los conflictos que se susciten entre prestadores de los servicios públicos, cumplan los siguientes supuestos: - Que no correspondan a otras autoridades administrativas, y - Que versen acerca de quién debe servir usuarios específicos, o - Que versen acerca de en qué regiones deben prestar sus servicios. En consecuencia, la conclusión a la que arriba la CRA, a continuación dentro del texto, en cuanto a que por virtud de dicha norma, tuviera competencia para resolver conflictos relacionados con la remuneración entre personas prestadoras por distribución no proporcional de unidades de prestación atendidas, no corresponde a los tipos de conflictos a los que se concreta su competencia, puesto que en virtud del artículo 73, únicamente podría la CRA dirimir la distribución de zonas a atender en la prestación de los servicios, pero no entrar a definir conflictos económicos, ni delimitar fórmulas de retribución para los	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	En principio se aclara que el Análisis de Impacto Normativo corresponde a un ejercicio de mejora normativa que busca identificar la herramienta, regulatoria o no regulatoria, más eficaz para darle solución a una situación problemática, a los menores costos para la sociedad, de esta manera debe evaluar escenarios en los que nos exista regulación para resolver el problema analizado. Teniendo en cuenta lo anterior, el documento AIN en sus páginas 22 a 25, hace mención al concepto y herramienta de interpretación "analogía" para exponer la manera que esta Unidad Administrativa Especial resolvería un eventual conflicto que se presente para su solución, en ausencia de normas expresas sobre la manera de resolver conflictos en las actividades de limpieza urbana, y no para con la analogía construir su competencia. De esta manera debe resaltarse que si en virtud del artículo 73.9 de la Ley 142 de 1994 una persona prestadora presenta una solicitud de solución esta Comisión no puede negarse a conocer del asunto y requerirá resolver esa controversia con las herramientas de interpretación contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano. El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas".. En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					<p>prestadores, máxime cuando con ello se comportaría, para cada caso concreto, una modificación de los criterios de aplicación de la metodología tarifaria aplicable</p> <p>Por otro lado, tampoco le asiste la razón a la Comisión, cuando señala que su competencia, además del artículo 73 – que queda visto que no contiene competencia para dirimir conflictos económicos – estaría soportada en el literal a) del artículo 74.2 de la Ley 142 de 1994, en cuanto a la regulación de los monopolios cuando la competencia no sea posible, debiendo advertirse que los acuerdos de barrido, justamente existen como mecanismo de regulación de la competencia, y por tal razón las normas sobre promoción de la competencia y la regulación de monopolios no serían aplicables bajo un supuesto de existencia de competencia, y que la "promoción" de la competencia, no implica de ninguna manera una competencia procesal para dirimir controversias por vía administrativa.</p> <p>Sobre el particular, cabe señalar que las reglas de competencia deben ser expresas, bajo el principio constitucional de competencias regladas, y no pueden ser aplicadas por simple analogía, cuando precisamente la competencia para dirimir controversias entre empresas por regla general corresponde a las autoridades jurisdiccionales, y no a las administrativas, salvo las competencias legales específicas y extraordinarias, como es el caso de las previstas en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, que por lo mismo son taxativas y no están sujetas a ampliación por parte de la CRA, al amparo del principio de orden público y obligatorio cumplimiento de las normas procesales, contemplado en el artículo 13 del C.G.P.</p> <p>Omite la CRA en su documento de avance normativo, que la analogía aplica ante el concepto de omisión normativa, la cual no se presenta en el presente caso, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porque la competencia regulatoria se encuentra en cabeza de la CRA, cuya función en tal sentido debería ser preventiva de conflictos entre prestadores, en lugar de correctiva, esto es, atribuyéndose competencias para resolver conflictos que su propia regulación no logra prevenir, por lo que, en consecuencia, la presunta omisión normativa sería imputable a la propia CRA. 2. Porque la competencia para dirimir controversias entre sociedades, se encuentra atribuida de manera general a las autoridades jurisdiccionales, competencia que no puede abrogarse una autoridad administrativa regulatoria como la CRA, cuyas facultades se concretan a las expresamente previstas en la ley, sin que pueda motu proprio abrogarse otras. 3. Porque la analogía no permite alterar las normas de asignación de competencia, que son clara reserva de ley <p>Por las anteriores razones, consideramos que si bien la CRA goza de competencia para expedir regulaciones relacionadas con la prestación del servicio público de aseo y su esquema tarifario, y que además puede dirimir conflictos entre prestadores en el marco de las competencias del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, ello no habilita a la entidad para resolver conflictos económicos ni de remuneración entre prestadores que impliquen soluciones relacionadas con determinar de forma vinculante la forma de distribución de los recursos tarifarios, pues únicamente podría la CRA asignar cantidades de usuarios o delimitación de zonas geográficas de prestación, en el marco de la precitada norma.</p> <p>El artículo 74 de la misma norma no habilita tampoco esa competencia, pues la promoción de la competencia y la regulación de los monopolios, no comportan una competencia de decisión de conflictos, máxime cuando la competencia en materia de competencia económica se encuentra asignada privativamente a la Superintendencia</p>					<p>competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>A su vez es importante resaltar que el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 define que la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para conocer la infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, es decir que esa competencia se restringe a los supuestos de hechos contenidos en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y 48 del Decreto 2153 de 1992. Como se puede apreciar, esas reglas de protección del funcionamiento del sistema de precios no se refieren a la posibilidad de esta Comisión resolver conflictos relacionados con quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios y tampoco a los mecanismos regulatorios sobre superación de las fallas del mercado asociadas a la prestación de bienes públicos.</p> <p>De esta manera, se debe señalar que el documento de Análisis de Impacto Normativo se refiere a dos competencias distintas: a) una la de resolver un conflicto entre dos personas prestadoras que se presenten cuando, por distintas razones, no exista claridad de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar las actividades de Corte de Césped, poda de árboles, Lavado de áreas públicas, limpieza de playas e instalación y/o mantenimiento de cestas (es decir la contenida en el numeral 73.9); y b) establecer previamente el mecanismo mediante el cual la Comisión de Regulación resolvería ese conflicto en caso de presentarse e intervenir en el mercado para evitar que las fallas del mercado asociadas a la provisión de bienes públicos y de asimetría de información afecten la calidad de la prestación del servicio de aseo y con el propósito que las operaciones de los competidores sean económicamente eficientes.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					de Industria y Comercio, incluida la decisión, por vía administrativa y judicial, de controversias entre partes.					
66	20203210093362	16/09/2020	LIMPIEZA METROPOLITANA - LIME S.A. E.S.P.	Empresa	<p>No se hace ninguna referencia en el proyecto documental acerca de la situación de seguridad jurídica y confianza legítima frente a este tipo de proyectos regulatorios en áreas de prestación bajo el esquema de ASE, cuyo cierre financiero en cuanto a las actividades y componente remunerados vía tarifa, como es el caso de barrido y limpieza, así como las zonas de prestación, se determinan desde la verificación misma de motivos por parte de la CRA; siendo muy puntuales las menciones expresas sobre ASE en el documento, limitándose prácticamente a los siguientes apartes:</p> <p>Página 35: " Es pertinente precisar que los actores considerados como grupo de interés en dicho estudio fueron seleccionados por cuanto, prestan el servicio público de aseo en municipios en los que, a la fecha de la consulta, se presentaba competencia en el mercado. (86) De la muestra se excluyeron las personas prestadoras del servicio que atienden el Distrito Capital, por cuanto el servicio público de aseo se presta bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo "</p> <p>Página 61: " por otro lado , cuando no se presenta confluencia en los mercados en competencia, puede generar situaciones en las cuales las personas prestadoras también requieren realizar una distribución de responsabilidades de realización de las actividades de limpieza urbana, o de los recursos recaudados de forma colectiva, por cuanto puede existir un desbalance entre las unidades de prestación atendidas y la cantidad de suscriptores facturados .</p> <p>Página 98, Anexo 3: " Tener en cuenta situaciones puntuales de ciudades en donde se tengan áreas de servicio exclusivo en las cuales no se pueda distribuir o reasignar las actividades a ejecutar en proporción de los usuarios . Eje temático : Criterio no referente al proyecto "</p> <p>Por lo que resulta ambiguo si los esquemas de prestación del servicio de aseo con cláusulas de áreas de servicio exclusivo, hará parte o no de la regulación que como desarrollo del documento será expedida por la CRA y si el análisis desplegado en el texto, se prevé únicamente desde el ámbito del esquema de prestación del servicio de aseo en libre competencia, o para cualquier esquema de prestación, incluidas las ASE.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades.</p> <p>Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.</p>
67	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	<p>La CRA considera que la infraestructura y mobiliario urbano son de uso público, por esta razón, las actividades de barrido y limpieza y las de limpieza urbana son consideradas un bien común, por lo tanto, a nivel tarifario, los costos de la prestación de las actividades del servicio que se realizan en las vías y áreas públicas deben ser distribuidos y cobrados por igual a todos los usuarios. No obstante, el hecho de que se consideren un bien común, no significa necesariamente que se deban cobrar por igual a todos los usuarios del servicio público de aseo. Se sugiere a la CRA que se verifique en la teoría económica, cuáles son las metodologías tarifarias que permiten la recuperación de los costos incurridos para actividades de los servicios públicos domiciliarios que pueden ser considerados un bien común. Además, si existe un sustento en la teoría económica que indique que cuando una actividad del servicio público se considere un bien común, esta deba ser cobrada por igual a todos los usuarios.</p>	Escrita	Propuesta	Diagnóstico	No incluir	<p>La teoría económica encuentra que existe una forma óptima de financiar la provisión de bienes públicos, una tarifa Lindahl, que consiste en que quienes se benefician del bien público contribuyen la suma equivalente a la propia utilidad marginal que derivan de su uso. Por esa razón, se considera generalmente que un bien o servicio público puede ser eficientemente financiado con los aportes de los usuarios. Sin embargo, deben considerarse los problemas de asimetría de información propias de la revelación de información, discutidas en el documento AIN en sus páginas 25 a 30, que hacen administrativamente costoso la implementación de ese esquema de financiación. Adicionalmente, se debe considerar el "Principio del Beneficio" identificado por Knut Wicksell (Wicksell, K. (1896). <i>Finanztheoretische Untersuchungen; Nebst Darstellung und kritik des steuerwesens Schwedens</i>. G. Fischer.) que señala que, para recibir un beneficio público, quienes se benefician del mismo deben contribuir a su financiación.</p> <p>En ese sentido, el documento de trabajo de la Resolución 720 de 2015 manifiesta que: "En el entendido que el medio ambiente sano es un derecho colectivo, pues permite que toda la población goce de condiciones favorables de salud y bienestar, su consecución debe ser un asunto de todos, y en tal virtud, las herramientas y medios que se utilicen y requieran para la preservación del mismo, deben ser responsabilidad de toda la población". Debe anotarse que comerciantes e industriales hacen parte de la población y también deben contribuir a la limpieza de los espacios en que sus establecimientos de comercio se ubican.</p> <p>En relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se debe recordar que en abril del 2020, esta Comisión de Regulación comenzó la actuación administrativa para fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento "Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
										<i>suscriptores en área urbana", que dentro de su análisis expone que: "se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio".</i>
68	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	La CRA menciona los casos en que, teniendo en cuenta el carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana y la distribución equitativa de los costos municipales entre todos los usuarios del servicio, puede darse que unas personas prestadoras deban invertir mayores recursos para realizar la limpieza urbana que los ingresos que perciben por vía tarifaria, y otras reciban ingresos que sobrepasan la inversión requerida sin que exista un criterio de redistribución de dichos recursos en las diferentes áreas de prestación del servicio declaradas en el municipio. No obstante, no se logra identificar en el documento, que la CRA considere que los supuestos desbalances provengan de ineficiencias del prestador, así como, de ofertas de precios con un carácter predatorio, o en casos de contratación de áreas de servicios exclusivo, que el supuesto desbalance provenga de ofertas irreales o modelaciones de proyecciones económicas y financieras equivocadas.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades. Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras. Ahora bien, tal y como se señaló en las "Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana": "se aclara que independiente de la técnica regulatoria que se adopte para cada segmento de mercado o costo por actividad del servicio, se realizará una revisión de (...) señales de eficiencia", razón por la cual el análisis sobre la interrelación del esquema ASE y la metodología tarifaria se realizará en dicho estudio.
69	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Considera la CRA que, todos los suscriptores y/o usuarios deben contribuir al cubrimiento de los costos asociados a las actividades de Barrido y Limpieza, y de limpieza urbana dadas sus condiciones de salubridad e interés general de la comunidad, por cuanto se consideran que son actividades colectivas, en tanto benefician a todos los habitantes por igual. No obstante, dado que el 30% de los usuarios del servicio público de aseo corresponden a usuarios no residenciales, tales como, locales comerciales, colegios, industrias, entre otros más, los cuales no reciben un beneficio proveniente de la limpieza de parques o lavado de puentes peatonales, por ilustrar dos ejemplos. En estos casos que sustenta que deban contribuir por igual en el cubrimiento de los costos asociados	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	La teoría económica encuentra que existe una forma óptima de financiar la provisión de bienes públicos, una tarifa Lindahl, que consiste en que quienes se benefician del bien público contribuyen la suma equivalente a la propia utilidad marginal que derivan de su uso. Por esa razón, se considera generalmente que un bien o servicio público puede ser eficientemente financiado con los aportes de los usuarios. Sin embargo, debe considerarse los problemas de asimetría de i+M69+[@Respuesta]
70	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Considera la CRA que, las actividades de limpieza urbana pueden ser descritas, en términos económicos, como un bien público dado que es imposible excluir a una persona de su disfrute (no exclusión), y su consumo no impide o reduce el consumo de otra (no rivalidad). No obstante, La teoría económica se refiere a la exclusión de personas del disfrute o explotación del bien público, no obstante, al traducir este criterio en un cobro tarifario por igual para todos los usuarios del servicio de aseo, al parecer se presenta una contradicción, porque la estructura de usuarios de los servicios públicos del país, incluye usuarios no residenciales, los cuales no disfrutan ni explotan el bien público, pero se ven obligados a pagar por igual.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	La teoría económica encuentra que existe una forma óptima de financiar la provisión de bienes públicos, una tarifa Lindahl, que consiste en que quienes se benefician del bien público contribuyen la suma equivalente a la propia utilidad marginal que derivan de su uso. Por esa razón, se considera generalmente que un bien o servicio público puede ser eficientemente financiado con los aportes de los usuarios. Sin embargo, debe considerarse los problemas de asimetría de información propias de la revelación de información, discutidas en el documento AIN en sus páginas 25 a 30, que hacen administrativamente costoso la implementación de ese esquema de financiación. Adicionalmente, se debe considerar el "Principio del Beneficio" identificado por Knut Wicksell (Wicksell, K. (1896). Finanztheoretische Untersuchungen: Nebst Darstellung und kritik des steuerwesens Schwedens. G. Fischer.) que señala que, para recibir un beneficio público, quienes se benefician del mismo deben contribuir a su financiación. En ese sentido, el documento de trabajo de la Resolución 720 de 2015 manifiesta que: "En el entendido que el medio ambiente sano es un derecho colectivo, pues permite que toda la población goce de condiciones favorables de salud y bienestar, su consecución debe ser un asunto de todos, y en tal virtud, las herramientas y medios que se utilicen y requieran para la preservación del mismo, deben ser responsabilidad de toda la población". Debe anotarse que comerciantes e industriales hacen parte de la población y también deben contribuir a la limpieza de los espacios en que sus establecimientos de comercio se ubican. En este punto es de señalar que los marcos tarifarios adoptan la metodología de costo medio lo que significa que el costo total de la prestación de las actividades se divide ya sea por el total de suscriptores o toneladas de residuos. Así las cosas, para las actividades colectivas, el valor resultante refleja los aportes que debe hacer cada suscriptor, independientemente del tipo o uso, por la prestación de dichas actividades. Es así como la UAE-CRA no comparte la afirmación que los usuarios no residenciales no reciben un beneficio de las actividades colectivas del servicio de aseo, ya que las reglas de la experiencia señalan que contar con espacios limpios y agradables

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
										<p>incrementa la satisfacción del consumo, la generación de confianza de los consumidores hacia el comerciante (Meltzer,2010) y las áreas verdes bien cuidadas la productividad de los empleados (Walker, 2004 The Value of Urban Parks), con ello las ganancias de comerciantes e industriales se incrementan y reciben un notorio beneficio por lo cual deben contribuir a su obtención.</p> <p>Por último, los predios no gozan del atributo de la personalidad y no pueden extinguir obligaciones, la organización del seguimiento de los cobros por predios facilita su administración, pero ello no significa que el predio reciba un servicio o pague una obligación, ya que una persona natural o jurídica es la que al final realiza esas actividades.</p>
71	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	<p>Considera la CRA que, el carácter colectivo de las actividades puede generar otro tipo de conflictos, en este caso relacionados con la remuneración de las actividades de limpieza urbana, teniendo en cuenta que las actividades de barrido y limpieza y limpieza urbana son cobradas de manera uniforme a la totalidad de los suscriptores del servicio público de aseo por todos los prestadores. No obstante, Los posibles problemas de remuneración planteados por la CRA en el documento AIN, no necesariamente son productos del carácter colectivo de las actividades, o del hecho de que estas sean consideradas un bien público, se sugiere que, los problemas podrían generarse por el criterio de la CRA que considera que el cobro de las actividades deben realizarse a través de una fórmula que propone una tarifa igual para todos los usuarios del municipio, sin considerar, que el cobro de la tarifa no se realiza a personas, sino, a predios, lo cual es contradictorio con el concepto de disfrute y explotación del bien público, por lo anterior, se puede concluir que el problema proviene de la fórmula tarifaria definida para el cobro de las actividades y no del carácter colectivo de la actividad.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>La teoría económica encuentra que existe una forma óptima de financiar la provisión de bienes públicos, una tarifa Lindahl, que consiste en que quienes se benefician del bien público contribuyen la suma equivalente a la propia utilidad marginal que derivan de su uso. Por esa razón, se considera generalmente que un bien o servicio público puede ser eficientemente financiado con los aportes de los usuarios. Sin embargo, debe considerarse los problemas de asimetría de información propias de la revelación de información, discutidas en el documento AIN en sus páginas 25 a 30, que hacen administrativamente costoso la implementación de ese esquema de financiación. Adicionalmente, se debe considerar el "Principio del Beneficio" identificado por Knut Wicksell (Wicksell, K. (1896). Finanztheoretische Untersuchungen: Nebst Darstellung und Kritik des steuerwesens Schwedens. G. Fischer.) que señala que, para recibir un beneficio público, quienes se benefician del mismo deben contribuir a su financiación.</p> <p>En ese sentido, el documento de trabajo de la Resolución 720 de 2015 manifiesta que: <i>"En el entendido que el medio ambiente sano es un derecho colectivo, pues permite que toda la población goce de condiciones favorables de salud y bienestar, su consecución debe ser un asunto de todos, y en tal virtud, las herramientas y medios que se utilicen y requieran para la preservación del mismo, deben ser responsabilidad de toda la población"</i>. Debe anotarse que comerciantes e industriales hacen parte de la población y también deben contribuir a la limpieza de los espacios en que sus establecimientos de comercio se ubican.</p> <p>En este punto es de señalar que los marcos tarifarios adoptan la metodología de costo medio lo que significa que el costo total de la prestación de las actividades se divide ya sea por el total de suscriptores o toneladas de residuos. Así las cosas, para las actividades colectivas, el valor resultante refleja los aportes que debe hacer cada suscriptor, independientemente del tipo o uso, por la prestación de dichas actividades.</p> <p>En relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se debe recordar que en abril del presente año, esta Comisión de Regulación comenzó la actuación administrativa para fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento "Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana", que dentro de su análisis expone que: "se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio".</p>
72	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	<p><u>Comentarios a la Gráfica 1 Ejemplo de conflictos cuando existe competencia en el mercado, pero no hay confluencia.</u></p> <p>El ejemplo propuesto por la CRA, no considera las eficiencias ganadas, así como, no considera las ineficiencias de los prestadores, en la siguiente modificación al ejemplo, se incluye el costo real de corte de césped en que incurren los prestadores, donde, uno de los prestadores es eficiente y el otro no, por lo tanto, tratar de distribuir el recaudo supone un incentivo positivo al prestador ineficiente y un incentivo negativo al prestador eficiente:</p> <p>Ahora modifiquemos el ejemplo planteado por la CRA, considerando el cálculo de los recaudos por tarifas, con base en la tarifa real de cada prestador, asumiendo que uno de los prestadores se encuentre por debajo del precio máximo, lo cual aumenta el desbalance del prestador B, por lo tanto, si se distribuye el ingreso, se estaría incentivando el uso de precios predatorios, al realizar descuentos tarifarios artificiales, que son cubiertos posteriormente por este tipo de propuestas normativas:</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>En el contexto explicativo sobre los conflictos por la prestación de las actividades colectivas del servicio público de aseo en municipios donde hay competencia en el mercado, que se ilustra en el numeral 2.1.2.2. del documento AIN por medio de un ejemplo; se utilizaron valores hipotéticos considerados como proporcionales a la cantidad de áreas atendidas y no una condición de eficiencia. Se debe tener en cuenta que este es uno de los parámetros de calidad enmarcado dentro del Decreto 1077 de 2015, por lo cual el ejemplo no representa las condiciones en la prestación de ningún prestador, están a modo explicativo a fin de demostrar los conflictos asociados.</p> <p>Es importante precisar que la metodología de precios techo provee un precio de referencia, sobre el cual los prestadores deben maximizar sus beneficios, asumiendo las correspondientes responsabilidades en la gestión de los costos. Así las cosas, si un prestador toma una decisión operativa o económica que le permite superar los parámetros de eficiencia establecidos en la metodología tarifaria vigente, tal ganancia en eficiencia y en costos es apropiada por el prestador. Por el contrario, cuando un prestador no cumple con los parámetros establecidos en el precio techo, debe asumir los efectos y costos de tal ineficiencia, y trasladar, como máximo, el precio techo definido por la metodología tarifaria.</p> <p>Adicionalmente, se resalta que los desarrollos incluidos en el AIN abordan los posibles conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana en mercados en los cuales el servicio público de aseo se presta en el esquema de libre competencia, en el cual no se presentan <i>"ofertas con precios de carácter predatorio"</i> o <i>"ofertas irreales o modelaciones de proyecciones económicas y financieras equivocadas"</i>.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
73	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Indica el numeral 74.2 del artículo 74 de la Ley 142 de 1994 que, "Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. <u>La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado</u> ". (Subrayado fuera de texto) No obstante, la Ley 142 en el artículo indicado, habla de normas de comportamiento diferenciales, lo cual esta orientado en como deben desarrollarse las actividades sujetas a estas reglas de comportamiento diferencial, pero este artículo de la Ley no otorga facultades a la CRA para implementar reglas de distribución de recursos provenientes de la facturación de los servicios públicos.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas".</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>De manera que la CRA es la entidad llamada a resolver los conflictos abordados en el presente AIN, como entidad técnica y especializada del sector, más aún cuando los mismos se producen como consecuencia de fallas en el mercado como lo es la provisión de los bienes públicos."</p>
74	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Considera la CRA que, los mecanismos como, la determinación del monto de los aportes a las actividades colectivas que corresponde a cada persona prestadora, no afectan las competencias territoriales de definir el esquema de prestación del servicio de aseo y sus diferentes actividades de acuerdo con las condiciones del mismo, ya que el mecanismo para superar la asimetría de información y para alinear los incentivos del prestador no determina ningún aspecto que corresponda al municipio o distrito. Es claro que este tipo de decisiones no afectan las competencias de los entes territoriales, pero como se ha informado a la CRA en distintas ocasiones, los mecanismos propuestos pueden generar posibles desequilibrios económicos, modificación a condiciones contractuales, e influir en la resolución de conflictos judiciales en demerito de algunos prestadores del servicio público de aseo. Como ya se indicó, a la CRA se la informado en distintas ocasiones que, en la ciudad de Bogotá D.C., el servicio público de aseo se encuentra concesionado mediante la Licitación Pública 002 de 2017, de la cual, la CRA mediante la Resolución 786 de 2017 indicó que daba por verificados los motivos para la inclusión de cláusulas de áreas de servicio exclusivo, aprobando así, el modelo económico y financiero, así como, la estructura y reglamento del esquema financiero, podría verse afectado por los métodos planteados para resolver el objetivo específico número 4.3.3 del documento AIN, lo cual, pondría en riesgo la prestación de la ciudad de Bogotá D.C., teniendo en cuenta que el cierre de los modelos económicos y financieros elaborados por el Distrito Capital y que fueron aprobados por la CRA, los modelos económicos y financieros realizados por las empresas oferentes de la licitación LP 002 de 2017 y con base en los cuales se realizaron las propuestas económicas presentadas por cada empresa, no consideran ningún método de distribución de recursos recaudados entre prestadores basado en los costos incurridos, por lo que se hace necesario que la CRA en sus objetivos específicos considere los esquema de prestación distintos a la Libre Competencia, dado que estos se basan en condiciones económicas y financieras previas.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>En lo relacionado con las Áreas de Servicio Exclusivo:</p> <p>Se precisa que las competencias de la Comisión se limitan a verificar los motivos para la inclusión de áreas de servicio exclusivo, en los términos señalados en el art. 40 de la Ley 142 de 1994 y la Resolución CRA 824 de 2017 y por tanto, realiza la verificación de la viabilidad financiera global del esquema y no de forma individual en cada ASE; sin que pueda pronunciarse sobre la estructuración de las licitaciones, ni de los contratos que se suscriban en virtud de la misma, o sobre las obligaciones que en dichos contratos asumen los potenciales concesionarios y el ente territorial; y en general, sobre los documentos contractuales con arreglo a los que la entidad territorial concesione el servicio público de aseo. Siendo así, se precisa que dicha verificación no conlleva la validación de los modelos financieros, ni los valores estimados de los contratos en el proyecto de pliego de condiciones, de ahí que no pueda predicarse afectación alguna al principio de buena fe y confianza legítima frente a actuaciones contractuales respecto de las cuales esta comisión no tiene ninguna injerencia.</p> <p>Ahora bien, teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades.</p> <p>En adición a lo anterior, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.</p> <p>Finalmente, tal y como se señaló en las "Bases de los estudios para la revisión de las fórmulas tarifarias para el servicio público de aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana": "se aclara que independiente de la técnica regulatoria que se adopte para cada segmento de mercado o costo por actividad del servicio, se realizará una revisión de (...) señales de eficiencia", razón por la cual el análisis sobre la interrelación del esquema ASE y la metodología tarifaria se realizará en dicho estudio.</p>
75	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Indica la CRA en la página 44 del documento AIN que, ninguna persona prestadora afirmó presentar problemas de remuneración relacionados con la prestación de las actividades de limpieza urbana en zonas del municipio en las cuales, por baja densidad de suscriptores, no se recauden los recursos necesarios para financiar la prestación de las mismas. Es confuso el hecho de que la CRA indique que ningún prestador indicó presentar problemas de remuneración por	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	<p>Si bien en los resultados de las encuestas analizadas, en el aparte señalado en la consulta, reflejan una baja incidencia de los conflictos relacionados con la remuneración entre personas prestadoras cuando existe competencia en la prestación del servicio público de aseo y por ende de las actividades de limpieza urbana, la cantidad de municipios en los que existen dos o más personas prestadoras del servicio en el país es cada vez mayor, lo que aumenta las posibilidades de que dichos conflictos se materialicen y se requiera de la intervención por parte de la CRA para su solución.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					baja densidad de suscriptores, sería importante evaluar si la resolución al objetivo específico del numeral 4.3.3., generaría más dificultades entre prestadores, más costos transaccionales a la CRA y aumento de procesos judiciales por esquemas de prestación que se pongan en riesgo, como el de la ciudad de Bogotá D.C.					De esta forma, la inclusión del objetivo de reducir desequilibrios económicos entre el costo máximo reconocido regulatoriamente para la prestación de las actividades de limpieza urbana y los recursos facturados por las mismas, responde precisamente a la necesidad de desarrollar alternativas de intervención generales que observen características de los mercados como la descrita anteriormente, aun cuando dichas condiciones se encuentren en etapas tempranas de desarrollo. Adicionalmente, teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades, sin embargo se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia.
76	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Se sugiere que el problema planteado en el objetivo específico 4.3.4., proviene del criterio de cobro igualitario para las actividades de barrido y limpieza, y limpieza urbana que son consideradas un bien público, y no por la densidad de suscriptores o cantidades. Por lo tanto, se sugiere respetuosamente a la CRA que se plantee un ajuste a la fórmula tarifaria de los componentes considerados como bien público, y que la resolución del problema planteado, no incentive malas prácticas y las ineficiencias de los prestadores, al tratar de distribuir los ingresos provenientes del recaudo de los servicios públicos. Adicionalmente, el criterio de cobro igualitario entre todos los usuarios, al parecer contiene un error al considerar personas que se benefician y explotan el bien público, pero sin considerar que la estructura de facturación de usuarios del servicio público de aseo se refiere a predios e incluye un grupo de usuario que no clasifican en la en el beneficio, goce y explotación del bien público.	Escrita	Propuesta	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	<p>La teoría económica encuentra que existe una forma óptima de financiar la provisión de bienes públicos, una tarifa Lindahl, que consiste en que quienes se benefician del bien público contribuyen la suma equivalente a la propia utilidad marginal que derivan de su uso. Por esa razón, se considera generalmente que un bien o servicio público puede ser eficientemente financiado con los aportes de los usuarios. Sin embargo, debe considerarse los problemas de asimetría de información propias de la revelación de información, discutidas en el documento AIN en sus páginas 25 a 30, que hacen administrativamente costoso la implementación de ese esquema de financiación. Adicionalmente, se debe considerar el "Principio del Beneficio" identificado por Knut Wicksell (Wicksell, K. (1896). Finanztheoretische Untersuchungen: Nebst Darstellung und kritik des steuerwesens Schwedens. G. Fischer.) que señala que, para recibir un beneficio público, quienes se benefician del mismo deben contribuir a su financiación.</p> <p>En ese sentido, el documento de trabajo de la Resolución 720 de 2015 manifiesta que: "En el entendido que el medio ambiente sano es un derecho colectivo, pues permite que toda la población goce de condiciones favorables de salud y bienestar, su consecución debe ser un asunto de todos, y en tal virtud, las herramientas y medios que se utilicen y requieran para la preservación del mismo, deben ser responsabilidad de toda la población". Debe anotarse que comerciantes e industriales hacen parte de la población y también deben contribuir a la limpieza de los espacios en que sus establecimientos de comercio se ubican.</p> <p>En este punto es de señalar que los marcos tarifarios adoptan la metodología de costo medio lo que significa que el costo total de la prestación de las actividades se divide ya sea por el total de suscriptores o toneladas de residuos. Así las cosas, para las actividades colectivas, el valor resultante refleja los aportes que debe hacer cada suscriptor, independientemente del tipo o uso, por la prestación de dichas actividades.</p> <p>Es así como la UAE-CRA no comparte la afirmación que los usuarios no residenciales no reciben un beneficio de las actividades colectivas del servicio de aseo, ya que las reglas de la experiencia señalan que contar con espacios limpios y agradables incrementa la satisfacción del consumo, la generación de confianza de los consumidores hacia el comerciante (Meltzer,2010) y las áreas verdes bien cuidadas la productividad de los empleados (Walker, 2004 The Value of Urban Parks), con ello las ganancias de comerciantes e industriales se incrementan y reciben un notorio beneficio por lo cual deben contribuir a su obtención.</p> <p>En relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se debe recordar que en abril del presente año, esta Comisión de Regulación comenzó la actuación administrativa para fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento "Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana", que dentro de su análisis expone que: "se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio".</p>
77	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Se sugiere a la CRA que, el numeral 74.2 del artículo 74 de la Ley 142 de 1994 no sustenta la función que le permite a la CRA desarrollar un mecanismo de resolución de conflictos que incluya la distribución de recursos provenientes del recaudo de las tarifas del servicio público de aseo. Lo anterior dado que, el artículo mencionado se refiere a reglas de comportamiento diferencial y no a reglas de distribución de recursos	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas".</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN,</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
										el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.
78	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	No obstante las conclusiones anteriores, la fórmula y operatividad del mecanismo que la CRA propuso en la Resolución 904 de 2020, para resolver el objetivo específico del numeral 4.3.3., la cual incluye la distribución de recursos provenientes del recaudo de las tarifas del servicio público de aseo, al parecer presenta varias observaciones, tales como, determinación de desbalances o excedentes utilizando hipótesis y no datos reales, no considera las eficiencias ganadas por los prestadores, ni las ineficiencias del prestador, así como, no considera posibles descuentos ofertados por prestadores en competencia u otros esquemas de prestación y finalmente, tampoco considera desbalances propios del prestador generados por ofertar precios predatorios producto de descuentos artificiales en los costos techo.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades. Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.
79	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Es importante recordar que el documento plantea varias problemáticas y no solo una, el problema planteado en que se deben incluir en los acuerdos de lavado las demás actividades que componen el costo de limpieza urbana, si se comparte, pero la problemática relacionada con el objetivo 4.3.3. no se comparte, dado las respuestas de las empresa encuestadas por la CRA, así como, el hecho de que la forma de identificar si existe el problema no considera ineficiencias, ni posibles descuentos en los precios techos, entre otros que ya fueron mencionados en el presente documento.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	Si bien en los resultados de las encuestas analizadas, en el aparte señalado en la consulta, reflejan una baja incidencia de los conflictos relacionados con la remuneración entre personas prestadoras cuando existe competencia en la prestación del servicio público de aseo y por ende de las actividades de limpieza urbana, la cantidad de municipios en los que existen dos o más personas prestadoras del servicio en el país es cada vez mayor, lo que aumenta las posibilidades de que dichos conflictos se materialicen y se requiera de la intervención por parte de la CRA para su solución. De esta forma, la inclusión del objetivo de reducir desequilibrios económicos entre el costo máximo reconocido regulatoriamente para la prestación de las actividades de limpieza urbana y los recursos facturados por las mismas, responde precisamente a la necesidad de desarrollar alternativas de intervención generales que observen características de los mercados como la descrita anteriormente, aun cuando dichas condiciones se encuentren en etapas tempranas de desarrollo.
80	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Consideramos que no se han identificado todas las consecuencias que se podrían generar del problema planteado en el objetivo específico 4.3.3., dado que la CRA en los esquemas distintos a la libre competencia, como las áreas de servicio exclusivo de la ciudad de Bogotá D.C., solo plantea un comentario que analiza esta situación, y se refiere a la competencia entre entidades, desconociendo, al parecer, las observaciones presentadas previamente a la Resolución CRA 904 de 2020, en la cual, se informó sobre las posibles consecuencias que podría generar un mecanismo de resolución de este objetivo específico, distribuyendo recursos provenientes del recaudo de las tarifas del servicio público de aseo. Es importante, resaltar que la CRA conoce el sustento de este argumento	Escrita	Comentario	Identificación del problema	No incluir	Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades. Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.
81	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	No se considera que la CRA haya delimitado adecuadamente los medios para dar solución a la problemática identificada, dado que los mecanismos propuestos para identificar y resolver el objetivo específico 4.3.3., al parecer no considera todas, las particularidades y aristas que intervienen en el problema planteado, las cuales ya fueron comentadas en este documento.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades. Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.
82	20203210093402	16/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Se sugiere a la CRA que analice la fuente del problema del planteado en el objetivo específico 4.3.3., el cual se sugiere que proviene de una fórmula tarifaria diseñada para que se realice un cobro igualitario a los usuarios, por considerar estas actividades (barrido y limpieza, y limpieza urbana) un bien público, pero al parecer, olvidando que el cobro de tarifas no se realiza a personas, sino a, predios.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	Se precisa que los predios no gozan del atributo de la personalidad y no pueden extinguir obligaciones, la organización del seguimiento de los cobros por predios facilita su administración, pero ello no significa que el predio reciba un servicio o pague una obligación, ya que una persona natural o jurídica es la que al final realiza esas actividades. En relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se debe recordar que en abril del presente año, esta Comisión de Regulación comenzó la actuación administrativa para

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
										<p>fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento "Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana", que dentro de su análisis expone que: "se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio".</p>
83	N.A.	14/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	¿En qué mercado de libre competencia a nivel nacional en Colombia, se puede dar la circunstancia con respecto a la distribución de los usuarios frente a las actividades efectivamente prestada? Esto, porque se entiende que eso ya no tiene un concepto de área de confluencia sino que atendería otra circunstancia.	Presencial	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>Es de aclarar que en el numeral 4.2.2. del documento del AIN señala que la determinación de parámetros para la distribución de unidades de prestación, es necesaria para identificar la cantidad y características de las unidades de prestación de cada actividad, con el fin de que estas puedan ser distribuidas entre las personas prestadoras que compiten en un mismo municipio. Una vez identificadas, se hace necesario establecer los criterios que permitan definir cómo dichas unidades serán distribuidas entre las personas prestadoras en conflicto y teniendo en cuenta el carácter colectivo de las actividades de limpieza urbana puesto que los costos de prestación se deberán distribuir por igual entre los usuarios del servicio en el municipio atendido. De esta forma, en el Documento AIN no se plantea una "distribución de usuarios".</p>
84	N.A.	14/09/2020	AREA LIMPIA D.C S.A.S ESP	Empresa	Entonces para el caso puntual, ¿no se alberga al tema de Áreas de Servicio Exclusivo que opera en Bogotá?	Presencial	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>Teniendo en cuenta que las alternativas regulatorias propuesta en el AIN tienen como finalidad propender por la solución de conflictos por la prestación de actividades de limpieza urbana y corresponden a criterios regulatorios de carácter general, los mismos están diseñados para todas las personas prestadoras de manera indistinta al esquema de prestación del servicio en el que estén desarrollando las actividades.</p> <p>Ahora bien, se resalta que los efectos de la regulación en el tiempo rigen a partir de su entrada en vigencia. Asimismo, en la medida que se trata de criterios regulatorios de carácter general, una vez sean acogidos mediante la expedición de una resolución, los mismos podrán ser aplicados por quien realice las acciones de mediación en el marco de mecanismos de solución de conflictos, que hayan previsto las personas prestadoras.</p>
85	N.A.	14/09/2020	INTERASEO S.A.S E.S.P	Empresa	Se presenta el caso en el que un municipio define a través del PGIRS, específicamente cuánto corresponde a cada prestador respecto a las actividades de limpieza urbana. Esto genera un grado complejidad porque no es posible comunicarse y negociar directamente con el otro prestador, y cualquier acuerdo que queramos suscribir tendría que primero requerir una modificación del PGIRS. Por ello, se considera importante limitar cuál va hacer el alcance de las alcaldías municipales en este tema.	presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>Como se evidencia en el anexo de la Resolución MVCT 0754 de 2014, los programas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos deben determinar, entre otras cosas i) el catastro de árboles ubicados en las vías y áreas públicas que serán objeto de poda y la frecuencia con la cual deberá realizarse esta actividad, ii) las áreas públicas que serán objeto de corte de césped, iii) el inventario de puentes peatonales y áreas públicas que serán objeto de lavado. En este sentido, los PGIRS no deberán determinar las áreas a atender por cada prestador puesto que esto podría malinterpretarse como la conformación de un ASE, para lo cual existen instrumentos regulatorios específicos para su establecimiento. Así mismo, es importante señalar que el objetivo general del presente AIN es "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos, por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia" de esta manera se enfoca en los conflictos cuando las actividades ya se están prestando en el municipio y/o distrito donde el PGIRS cuenta con la información para realizar dichas actividades</p> <p>Sin embargo, esta Comisión a través de las bases del nuevo marco tarifario para el servicio público de aseo para municipios con más de 5.000 suscriptores señala que se tiene en cuenta el aspecto mencionado en su comentario."</p>
86	N.A.	14/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	Con respecto a lo descrito en el documento, ¿Estos son parámetros que va a definir la Comisión, pero que no necesariamente van a pedirse con una resolución?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>Un análisis de impacto normativo (AIN) tiene como objetivo identificar un problema para el cual, a partir de un diagnóstico se presentan alternativas para resolverlo. Una vez seleccionada la alternativa, en caso de ser de tipo regulatoria, los lineamientos establecidos en el documento AIN son considerados una guía para la expedición de la resolución que busque solucionar el problema identificado en un principio. Del mismo modo, puede presentarse el caso que la alternativa seleccionada no sea regulatoria, como por ejemplo no regular, para lo cual no se expediría un instrumento regulatorio como tal. Así las cosas, si bien el AIN se configura como una guía para la posible expedición de un instrumento regulatorio, al momento del desarrollo de una regulación respectiva se realizarán otros análisis adicionales que podrían además de tener en cuenta lo establecido en el AIN, desarrollar otros aspectos que se consideren necesarios.</p>
87	N.A.	14/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	Con respecto a las alternativas, sobre todo la 1 y la 2, que serían como las que entregarían una solución en una medida en que exista un conflicto entre prestadores se tienen las siguientes dudas: 1. Por expresa remisión del Decreto 1077 de 2015, la obligatoriedad de los prestadores solamente está en suscribir acuerdos de barrido y en acuerdos de lavado. Yo crearía que se puede llegar a presentar algún inconveniente con algunos prestadores que, en la medida que ven que normativamente no existe la remisión o la	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad". Adicionalmente ese artículo también utiliza la preposición "para" que denota la relación de una cosa con otra, o lo que es propio o le toca respecto de sí misma, para enunciar en sus numerales algunas acciones específicas que puede desarrollar para cumplir su función de regular.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
					obligación de suscribir esos acuerdos, por ningún motivo quieran aplicar alguna de las alternativas que expida la comisión. Entonces no sé de qué forma vamos a exigir esa obligatoriedad a los prestadores que no quisieran hacerlo. Lo digo porque en varios municipios en Colombia se presentan problemas con la competencia con respecto a la negativa de los prestadores a que otra persona ingrese, entonces a mí me parece que eso les puede llegar a generar un conflicto más adelante y es ¿cómo hacer la obligatoriedad de la suscripción de esos acuerdos a los prestadores?, bien sea porque, entre las partes quisieran hacerlo pero hay un prestador que no quiera o porque la misma comisión ingrese a imponer un acuerdo cuando no existe esa remisión expresa del decreto 1077.					<p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>De conformidad con lo anterior las Comisiones de Regulación son competentes para resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos entre personas prestadoras, más no de imponer a las mismas la obligación de suscripción de acuerdos por voluntad de las partes para la prestación de las actividades de limpieza urbana diferentes a la de lavado de áreas públicas.</p> <p>Finalmente, se aclara que si las personas prestadoras acuden al regulador para solucionar un conflicto, la Comisión de Regulación adelantará una actuación administrativa que culminaría con la definición de las condiciones para resolver la situación, a través de un acto administrativo. Por lo tanto, cuando la CRA interviene en un conflicto entre prestadores, no se puede afirmar que haya lugar a una "imposición" de un acuerdo.</p>
88	N.A.	14/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	Se explica que habría que entrar a definir en cada una de las actividades cuál es el área de confluencia, entendiéndose que en la Resolución CRA 900 de 2019, para el caso de barrido, ya se sabe que el área de confluencia es cuando se superponen dos macrorutas de recolección y transporte. ¿eso podría llegar a cambiar en las demás actividades?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	<p>En la alternativa 1 descrita en el capítulo 5 del documento AIN, se precisa que con el objetivo de establecer criterios para la solución de conflictos por la prestación de las actividades de limpieza urbana, se pretende incorporar los ajustes realizados en la Resolución CRA 900 de 2019 y propuestos en la Resolución CRA 904 de 2019, entre otros aspectos, en lo referente a definir el término de "área de confluencia". Específicamente, en la página 71 del documento en mención se precisa que "(...)se deberá considerar la pertinencia de aplicar la definición incluida en la Resolución CRA 900 de 2019 o si la misma requiere ajustes teniendo en cuenta las características propias de las actividades de limpieza urbana". En concordancia con lo anterior, esta Comisión partirá de la definición de "área de confluencia" establecida en el artículo 4 de la Resolución CRA 900 de 2019: "(...) Corresponde a la zona geográfica del municipio o distrito donde las áreas de prestación del servicio de dos o más personas prestadoras presentan macrorutas de recolección y transporte de residuos no aprovechables que se superponen", con el fin de evaluar la pertinencia de aplicar esta misma definición para la expedición de la resolución definitiva o si es necesario ajustarla para considerar las particularidades de las actividades en análisis y los conflictos existentes.</p>
89	N.A.	14/09/2020	TRASH GLOBAL S.A. E.S.P.	Empresa	El tema de la alternativa 2 casi que sería generar un tema de generar ASEs para el CLUS, es decir, definir un solo prestador y que todos los demás hagan los pagos respecto a esto. La alternativa que se ve viable sería la alternativa 1, y es definir cada uno cuánto le cuesta y cómo está el desbalance en la remuneración de cada uno. La pregunta allí es ¿cómo se van a medir los costos individuales? porque si bien un prestador puede tener una infraestructura muy simple para la prestación del servicio, el otro puede tener una infraestructura bastante grande, puede tener un gerente para el proyecto de limpieza urbana y este tipo de desbalance en la estructura administrativa puede generar unos costos adicionales. ¿cómo se van a medir? ¿cómo se va a asegurar que el valor que está exigiendo por uno u otro prestador sea el óptimo para el tema de la limpieza urbana?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	<p>En primer lugar, es necesario precisar que el objetivo de la alternativa 2 no es la conformación de un ASE. El mecanismo competitivo propuesto en esta alternativa busca permitir la prestación de la(s) actividad(es) por una sola persona prestadora la cual no sería por solicitud del municipio, si no sería por solicitud de la(s) persona(s) prestadora(s) responsable(s) de la(s) actividad(es) para solucionar un conflicto existente.</p> <p>Ahora bien, con respecto al comentario de la alternativa 1, es de señalar que esta no considera una modificación en la estructura tarifaria para las actividades en análisis por cuanto esto es el objeto de otro instrumento regulatorio como lo es el marco tarifario. Específicamente, los marcos tarifarios analizan cada una de las actividades con el fin de establecer el método que mejor se ajuste para remunerar los costos incurridos y así establecer las fórmulas respectivas. No obstante lo anterior, considerando que actualmente se está en proceso de construcción del nuevo marco tarifario para personas prestadoras que atiendan municipios con más de 5.000 personas, el instrumento regulatorio que se expida a partir del presente AIN deberá ser concordante con lo establecido en los marcos tarifarios vigentes así como con los que se pretenden expedir en un futuro cercano.</p>
90	N.A.	14/09/2020	VEOLIA	Empresa	¿Qué pasará en los escenarios 1 y 2 con esas áreas de prestación del servicio que ya hicieron un acuerdo previo operativo y de redistribución de los ingresos?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Incluir	<p>Es de precisar que en dichos escenarios, el instrumento regulatorio que se expida (en caso de que se seleccione la alternativa 1 o 2) únicamente aplicará para los casos en los cuales se presente un conflicto, es decir, que no existe un acuerdo de voluntad de las partes (ya sea por confluencia o por la relación no proporcional entre las unidades de prestación atendidas y el número de suscriptores facturados) y que una de las partes solicite la intervención de la CRA para dar solución al mismo. Es decir, los prestadores que ya cuentan con acuerdos por voluntad de las partes no estarán obligados a acoger lo contenido en la normatividad que se expida producto de este documento AIN.</p> <p>Por lo cual se considera necesario hacer estas precisiones en el documento AIN para dar una mayor claridad al respecto.</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
91	N.A.	14/09/2020	VEOLIA	Empresa	En la alternativa 2, se sugiere que se realizaría una subasta para determinar cuál es el órgano o la empresa más competente para ejecutar la actividad del CLUS. ¿cuál sería la entidad que se encargaría de determinar cuál es la empresa que cumple con los requisitos técnicos, operativos, de eficiencia económica para efectivamente ejecutar la actividad?	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	Ya está incluido	En el caso en que sea seleccionada la alternativa 2 para resolver el problema planteado en el presente AIN, el mecanismo económico a desarrollar y aplicar por esta Comisión quien deberá evaluar teniendo como consideración que la propuesta ganadora no solamente garantice un beneficio económico para los usuarios sino también asegure la prestación de las actividades con la continuidad y calidad establecidas en la normatividad vigente en concordancia con lo descrito en la página 26 del documento AIN: "Un vez calculado el precio techo en los municipios con más de 5.000 suscriptores o el precio máximo y el precio mínimo en los municipios con hasta 5.000 suscriptores, cada persona prestadora deberá determinar hasta cuanto puede disminuir dicho cobro por suscriptor, teniendo en cuenta que la prestación de las actividades deberá realizarse en las condiciones de calidad y continuidad definidas en la Ley 142 de 1994 y observando los criterios técnicos para la prestación de las actividades de Corte de Césped, Poda de Árboles, Lavado de Áreas Públicas, Limpieza de Playas e Instalación y/o Mantenimiento de Cestas, definidas en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya". En este sentido, estos criterios deberán ser considerados en los requisitos a establecer en el instrumento a expedir. No obstante lo anterior, el ente encargado de hacer vigilancia y control en la prestación de las actividades del servicio público de aseo es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
92	N.A.	14/09/2020	VEOLIA	Empresa	¿Han pensado incluir en alguno de los dos escenarios, un componente de retroactividad? Lo anterior, porque hoy se ven sobre todo los comportamientos de <i>free rider</i> , que básicamente son empresas muy pequeñas que entran a los municipios, que facturan la actividad, no la ejecutan y se queda con esos recursos y entiendo que no es un tema de ustedes, es un tema más del ente de vigilancia y contropues sin embargo, uno realiza las denuncias correspondientes, pero pues, sigue sin pasar nada y entonces sigue sin remunerarse correctamente la actividad, porque pues, le hace falta a uno siempre esos usuarios que no se están facturando y que tiene el competidor.	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	En el caso de que se seleccione alguna de las alternativas regulatorias propuestas en el presente AIN y esta Comisión expida un nuevo instrumento regulatorio, este no tendrá carácter retroactivo. Es decir, en caso de que se presenten conflictos por una relación no proporcional entre las unidades de prestación atendidas y el número de suscriptores facturados, los recursos objeto de traslado serán aquellos determinados en la resolución que solucione el conflicto los cuales contemplarán recursos futuros a la expedición de la misma, en los términos de los artículos 65 y 66 de la Ley 1437 de 2001, que determina que los actos administrativos solo son obligatorios a partir de su promulgación o notificación.
93	N.A.	14/09/2020	CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P.	Empresa	Como estas herramientas finalmente buscan el quién se atiende, él quién atienda qué y en dónde, entonces entiendo que para llegar a eso, pues, el área de confluencia y una serie de requisitos, pues, que se pone sobre la mesa para definir ese acuerdo y llegar a esa premisa de quién atiende qué y en dónde, ¿Qué pasa si mi área de confluencia sigue creciendo constantemente? es decir, ¿existe la posibilidad de que quede abierta alguna herramienta para actualizar el acuerdo de acuerdo a los usuarios o de acuerdo al crecimiento? o definitivamente hay que realizar nuevamente todo el proceso en dado caso de que no se llegue ningún acuerdo.	Presencial	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	Si las personas prestadoras acuden al regulador para solucionar un conflicto, la Comisión de Regulación adelantará una actuación administrativa que culminaría con el establecimiento de las condiciones por las cuales se debe regir el acuerdo a través de un acto administrativo, pero en ningún caso impone la obligación de aplicarlo. En dicha actuación se deberá considerar, entre otros aspectos, para la resolución de dichos conflictos la vigencia, los requerimientos y los métodos de actualización del mismo.
94	N.A.	14/09/2020	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P	Empresa	Desde la experiencia que hemos tenido, la dificultad más grande que se ha presentado es en la consecución de información (...) (...) la unificación de la información ha sido como una de las dificultades más grandes que se ha presentado. Si bien la última palabra la tiene la Superintendencia con los reportes, a la fecha todavía no se tiene esa información (...) (...) Esta última no ha emitido, no ha permitido el acceso a esas consultas, ni nosotros como prestadores, y yo no sé si la comisión de regulación tenga acceso a esa información que es la base para poder suscribir tanto los acuerdos en conflicto o cuando hayan conflictos.	Presencial	Comentario	Identificación del problema	Incluir	En el diagnóstico del documento AIN en consulta se evidencia la importancia de disminuir al máximo la asimetría de información debido a que , entre otras cosas, en una negociación puede impedir la suscripción de un acuerdo, por dos razones, "i) la imposibilidad de contar o analizar toda la información relevante para una transacción, especialmente sobre riesgos futuros, lo cual puede desencadenar comportamientos estratégicos para que cada parte distribuya para sí las ganancias del acuerdo, ii) cuando existe asimetría de información entre el valor que las partes le asignan al objeto sobre el cual están negociando, su propensión a obtener la mayor utilidad posible, impide que alcancen un acuerdo mutuamente satisfactorio". Adicionalmente, en la sección 3.2.2. de las causas del problema donde se evidencia la ausencia de criterio para la distribución de los recaudos por la prestación de las actividades de limpieza urbana "(...) puede causar asimetría de información entre las partes y dificultades a la hora de resolver conflictos por voluntad de las partes en los términos, es decir que aquella parte que recibe más ingresos en proporción a sus costos aproveche su posición para demorar su consentimiento en el acuerdo para distribuir esos recaudos, generando que algunos de los prestadores cuenten con un margen de retorno insuficiente o excedente". Con respecto a su comentario, se incluirá el complemento del análisis en el documento AIN con respecto a la asimetría de información relacionada con la dificultad que tienen los prestadores para acceder a la información necesaria para llegar a acuerdos para la prestación de las actividades de CLUS. Adicionalmente, es importante anotar que esta Comisión tiene la posibilidad de solicitar la información necesaria de las partes implicadas para la solución de conflictos en el marco de las actuaciones particulares, con el objetivo de intervenir de manera apropiada en la suscripción del acuerdo.

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
95	20203210093312	16/09/2020	LUIS FELIPE HENAO CARDONA	Usuario	Se evidencian vacíos argumentativos en la página 24 del AIN: " De aceptarse esta posición lo reglamentado en el Decreto 1077 de 2015 sería innecesario, pues la CRA tendría las competencias para expedir actos administrativos de contenido general sin necesidad de que mediara decreto alguno. Sin embargo, la CRA reconoció en la página 22 del documento AIN que las Resoluciones 709 de 2015, 767 de 2016 y 900 de 2019 fueron expedidas porque contaban con sustento normativo en los artículos correspondientes del Decreto 1077. Sí para la expedición de resoluciones anteriores la Comisión de Regulación requirió artículos específicos dentro del Decreto 1077 para derivar su competencia, en el presente caso debe procederse en igual sentido.	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad", así como la función de "resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas".</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>La facultad reglamentaria dispuesta en el Decreto 1077 de 2015 circunscribe la actividad de esta Comisión de Regulación en aquellas materias que específicamente designó sin perjuicio que este organismo pueda seguir ejerciendo de manera general sus facultades legales en aquellos aspectos no definidos reglamentariamente, lo que quiere decir que la CRA cuenta con facultades para la definición de criterios regulatorios enfocados en la solución de conflictos por la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, entre las cuales se encuentran las actividades de limpieza urbana diferentes a la lavado de áreas públicas.</p> <p>La propuesta contenida en el documento de Análisis de Impacto Normativo se refiere a establecer los criterios con los cuales la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico resolvería los potenciales conflictos sobre las actividades colectivas del servicio de aseo en ejercicio de su facultad de intervenir en el mercado con el propósito que las operaciones de los competidores sean eficientes y generen servicios de calidad.</p>
96	20203210093312	16/09/2020	LUIS FELIPE HENAO CARDONA	Usuario	<p>La utilización de la analogía para temas de derecho público tiene como requisito fundamental, de acuerdo a la sentencia de la Corte Constitucional citada por la misma CRA en el documento de AIN, que la competencia exista, con lo cual la analogía se limita a una herramienta con la que se establece el procedimiento para ejercer una competencia preestablecida basado en situaciones similares. Bajo este entendido, en el presente caso la analogía queda descartada, puesto que la competencia que invoca la CRA no existe expresamente en el ordenamiento, sin que la analogía pueda ser una fuente para crearla, pues ni la ley ni ningún pronunciamiento jurisprudencial avalan tal posibilidad.</p> <p>El criterio de analogía se encuentra entonces absolutamente proscrito cuando se trata de definir competencias administrativas, lo que impide que pueda ser tenido como válido para que la CRA asuma competencias que no le han sido otorgadas legal ni reglamentariamente.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>En principio se aclara que el Análisis de Impacto Normativo corresponde a una ejercicio de mejora normativa que busca identificar la herramienta, regulatoria o no regulatoria, más eficaz para darle solución a una situación problemática, a los menores costos para la sociedad, de esta manera debe evaluar escenarios en los que nos exista regulación para resolver el problema analizado. Teniendo en cuenta lo anterior, el documento AIN en sus páginas 22 a 25, hace mención al concepto y herramienta de interpretación "analogía" para exponer la manera que esta Unidad Administrativa Especial resolvería un eventual conflicto que se presente para su solución, en ausencia de normas expresas sobre la manera de resolver conflictos en las actividades de limpieza urbana, y no para con la analogía construir su competencia. De esta manera debe resaltarse que si en virtud del artículo 73.9 de la Ley 142 de 1994 una persona prestadora presenta una solicitud de solución esta Comisión no puede negarse a conocer del asunto y requerirá resolver esa controversia con las herramientas de interpretación contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>Por otro lado, la competencia de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico se encuentra consagrada en el artículo 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, que determinan que las comisiones de regulación tienen la función de regular para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes y produzcan servicios de calidad. Es decir que el legislador autorizó a este organismo administrativo expedir herramientas (regulación) que propendan por la eficiencia y superar las fallas de los mercados objeto de regulación.</p> <p>El referido artículo 73, radicó en cabeza de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, la función general de "regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad".</p> <p>Adicionalmente, el mismo artículo en su numeral 73.9 faculta a la CRA para "(...) 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 debe atender, especialmente, al propósito de minimizar</p>

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
										<p><i>los costos en la provisión del servicio”, de manera que la CRA es la entidad llamada a resolver esta clase de conflictos, como entidad técnica y especializada del sector, más aún cuando los conflictos se producen como consecuencia de fallas en el mercado como lo es la provisión de los bienes públicos.</i></p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p>
97	20203210093312	16/09/2020	LUIS FELIPE HENAO CARDONA	Usuario	<p>La CRA debe abstenerse de subsanar aparentes vacíos jurídicos existentes en el Decreto 1077 de 2015 por cuanto carece de facultad para ello, por lo que, en caso de advertirlos, debe comunicar tal situación al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que este estudie la posibilidad de emitir un reglamento que complemente la normativa vigente.</p> <p>La CRA debe abstenerse de expedir actos administrativos de contenido general para regular situaciones no previstas expresamente en las normas, pues igualmente carece de competencia para hacerlo, requiriendo en todos los casos de habilitación previa y expresa por parte de una ley de la república o de un decreto reglamentario.</p>	Escrita	Comentario	Diagnóstico	No incluir	<p>El artículo 73 de la ley 142 de 1994 dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, cuenta con la función general de “regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de posición dominante, y produzcan servicios de calidad”, así como la función de “resolver a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas”.</p> <p>En adición a lo anterior y como se explicó en la sección 2.1.2.4. del documento AIN, el artículo 74 de la Ley 142 de 1994 consagra legislativamente una serie de competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico entre las cuales se encuentra la de regular las operaciones de las personas que se encuentren en competencia para que ellas sean económicamente eficientes, lo que habilita a la CRA para establecer mecanismos que le permitan superar las fallas del mercado, como las asociadas con la prestación y financiación de los bienes públicos y las dificultades de obtener un resultado satisfactorio a las negociaciones entre particulares en un ambiente de asimetría de información, para que se preste el servicio de aseo de manera eficiente y con calidad.</p> <p>La facultad reglamentaria dispuesta en el Decreto 1077 de 2015 circunscribe la actividad de esta Comisión de Regulación en aquellas materias que específicamente designó sin perjuicio que este organismo pueda seguir ejerciendo de manera general sus facultades legales en aquellos aspectos no definidos reglamentariamente, lo que quiere decir que la CRA cuenta con facultades para la definición de criterios regulatorios enfocados en la solución de conflictos por la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, entre las cuales se encuentran las actividades de limpieza urbana diferentes a la lavado de áreas públicas.</p> <p>La propuesta contenida en el documento de Análisis de Impacto Normativo se refiere a establecer los criterios con los cuales la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico resolvería los potenciales conflictos sobre las actividades colectivas del servicio de aseo en ejercicio de su facultad de intervenir en el mercado con el propósito que las operaciones de los competidores sean eficientes y generen servicios de calidad.</p>
98	20203210093222	16/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Respecto del problema planteado, consideramos que existen dos problemas que urge solucionar. En primer término, que existen municipios donde no se están prestados efectivamente las actividades de limpieza urbana, porque no existe una relación entre la remuneración que se recibe y el servicio prestado, que incentive al prestador a acometer dichas actividades. El segundo es que existen áreas de prestación en que no se realizan las actividades de limpieza urbana, a pesar de que los prestadores han recaudado la remuneración por dichos componentes	Escrita	Comentario	Identificación del problema	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento AIN, en el capítulo 3 referente a la Identificación del Problema.
99	20203210093222	16/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Se sugiere analizar con más profundidad si una de las causas de los problemas es la regulación tarifaria, y si es posible precaver conflictos, con ajustes o complementos a la regulación. En otras palabras, se propone que se analice la causa del conflicto, porque es un asunto que es regulado y que, por tanto, la regulación debería dar la suficiente claridad para que no sea necesario acudir a resolver el conflicto en la CRA.	Escrita	Propuesta	Identificación del problema	No incluir	En relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se precisa que en abril de 2020, esta Comisión de Regulación comenzó la actuación administrativa para fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana, que dentro de su análisis expone que: “se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio”. Lo anterior en

Con.	Radicado	Fecha	Remitente	Tipo de remitente	Consulta	Escrita/ Presencial	Tipo de consulta	Eje temático	Tipo de repuesta	Respuesta
										cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.3.6.3.3.11 del Decreto 1077 de 2015 con respecto a las reglas especiales de difusión para la adopción de fórmulas tarifarias con una vigencia de cinco años.
100	20203210093222	16/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	El objetivo no debe ser "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos, por la prestación de todas las actividades de limpieza urbana en mercados en competencia", sino definir criterios regulatorios o ajustar las normas regulatorias para evitar conflictos, no para resolverlos. En nuestra perspectiva, la regulación debe evitar llegar al conflicto, mediante la fijación de criterios de remuneración de las actividades que reconozcan los costos incurridos por cada prestador, de acuerdo con los principios establecidos en el Ley, y criterios para la asignación de usuarios y áreas en caso de confluencia.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	No incluir	El objetivo planteado en el documento AIN tiene relación directa con el problema principal identificado y propende por su atención y solución. Ahora bien en relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se precisa que en abril de 2020, esta Comisión de Regulación comenzó la actuación administrativa para fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana, que dentro de su análisis expone que: "se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio".
101	20203210093222	16/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Coincidimos con los siguientes objetivos, en el siguiente orden de importancia: • Disminuir las posibles fallas en la prestación de las actividades de limpieza urbana. • Reducir desequilibrios económicos entre los costos incurridos para la prestación de las actividades de limpieza urbana y los recursos recaudados por las mismas. • Bajar los costos de transacción para el regulador.	Escrita	Comentario	Objetivos de la intervención regulatoria	Ya está incluido	El comentario reafirma el contenido propuesto en el documento en los títulos 3.3 "Consecuencias del problema" y 4.3 "Objetivos Específicos o Fines"
102	20203210093222	16/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Siempre las alternativas son dos: intervenir o no intervenir. Sin embargo, consideramos que hace falta, la alternativa de ajustar o desarrollar la regulación tarifaria vigente, para prevenir conflictos.	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	Se aclara que en los Análisis de Impacto Normativo se evalúan alternativas de intervención que pueden dar lugar a la expedición de nueva regulación o también a ajustes en la regulación existente, como se evidencia en el presente documento, en el cual la Alternativa 1 propone la revisión y ajuste de la regulación vigente y la Alternativa 2 propone la expedición de una nueva regulación. En relación con el ajuste a la fórmula tarifaria se precisa que en abril de 2020, esta Comisión de Regulación comenzó el proceso para fijar nuevas tarifas en los términos del artículo 127 de la Ley 142 de 1994, con la publicación del documento "Bases de los Estudios para la Revisión de las Fórmulas Tarifarias para el Servicio Público de Aseo aplicable a municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en área urbana", que dentro de su análisis expone que: "se revisará la pertinencia de definir reglas y criterios tarifarios no solo para asegurar la remuneración sino también para minimizar los conflictos entre personas prestadoras, garantizar que todas las actividades se presten en las mejores condiciones de calidad y eficiencia, y contar con parámetros precisos para la vigilancia y control cuando existan dos o más prestadores del servicio público de aseo en un mismo municipio". Lo anterior se hace en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.3.6.3.3.11 del Decreto 1077 de 2015 con respecto a las reglas especiales de difusión para la adopción de fórmulas tarifarias con una vigencia de cinco años.
103	20203210093222	16/09/2020	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	Otro	Compartimos los criterios. No obstante, consideramos que falta incluir como criterio, si la alternativa favorece a disminuir los conflictos (a prevenir conflictos)	Escrita	Comentario	Alternativas Regulatorias	No incluir	Es de precisar que el objetivo del AIN es el de "Definir criterios para la solución de potenciales conflictos por la prestación de las actividades de Limpieza Urbana en mercados en competencia". En este sentido, las personas prestadoras están siempre en la facultad de llegar a un acuerdo para prestar las actividades de limpieza urbana. Ahora bien, en los casos en los que las personas prestadoras no lleguen a un acuerdo, cualquiera de ellos podrá solicitar la intervención de esta Comisión de Regulación para la solución de los mismos; en este contexto, considerando las facultades especiales atribuidas a esta Comisión de Regulación por la Ley 142 de 1994, en caso de solicitud de intervención, esta entidad se constituiría en el tercero legalmente facultado para dirimir los conflictos presentados.