

Documento de trabajo proyecto general

Resumen de las observaciones recibidas durante la participación ciudadana de la Resolución CRA 769 de 15 de septiembre de 2016.

Autores

**María Carolina Perdomo Rojas
María Alejandra Muñoz Rincón
Mayra Julieth Gómez Parra**

12 de diciembre de 2016

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1 EJES TEMÁTICOS	4
1.1. ASPECTOS TÉCNICOS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	5
1.2. ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.....	6
1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES.....	7
1.4. CONSULTA NO REFERENTE A LA RESOLUCIÓN.....	8
1.5. DEFINICIONES.....	8
1.6. RÉGIMEN LEGAL DEL CONTRATO	8
1.7. MODELO DE CONDICIONES UNIFORMES Y CONCEPTO DE LEGALIDAD.....	9
1.8. PUBLICIDAD.....	9
2 TIPOS DE RESPUESTAS	10
3 MATRIZ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	11

INTRODUCCIÓN

De conformidad con el literal a) del numeral 2 del artículo 74 de la Ley 142 de 1994, corresponde a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico *"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"*.

El numeral 73.10 del artículo 73 de la Ley 142 de 1.994, dentro de las funciones y facultades especiales que le fueron conferidas a la Comisiones de Regulación se encuentra la de *"dar concepto sobre las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de competencia"*.

A través la Resolución CRA 376 de 2006, se modificó el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación del servicio público de aseo contenido en el Anexo 9 de la Resolución CRA 151 de 2001 y se dictaron otras disposiciones sobre el particular.

Con posterioridad a la expedición de la Resolución CRA 376 de 2006 se han expedido otras disposiciones legales que complementan el modelo de condiciones uniformes, entre otras, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, el Decreto Anti trámites², el Decreto 1077 de 2015³ y la Ley 1577 de 2015⁴.

En materia de regulación también se han proferido diferentes actos administrativos con incidencia en el contrato de condiciones uniformes, por vía de ejemplo, las Resoluciones CRA 400 de 2006, 413 de 2006, 457 de 2008 y la 720 de 2015, modificada por la Resolución CRA 751 de 2016.

La evolución normativa, la regulación en la materia y la jurisprudencia, evidenciaron la necesidad de revisar de manera integral el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación del servicio público de aseo y adoptar un nuevo modelo de contrato aplicable a las personas prestadoras incluidas en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 720 de 2015 modificada por la Resolución CRA 751 de 2016.

En atención a las anteriores disposiciones normativas, esta Comisión de Regulación presentó en la Resolución CRA 769 del 15 de noviembre de 2015 el proyecto de resolución *"Por la cual se adopta el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias para las personas prestadoras que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana, y todas las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en dichas áreas, y se define el alcance de su clausulado, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 2.3.6.3.3.9 del Decreto 1077 de 2015"*.

Es importante mencionar que el plazo de participación ciudadana que se estableció para el presente proyecto de resolución fue de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la Resolución en el Diario Oficial y en la página web de esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.6.3.3.9 del Decreto 1077 de 2015. La Resolución CRA 769 de 2015 fue publicada en el Diario Oficial N° 50.011 de 16 de septiembre de 2016.

¹ Ley 1437 de 2011.

² Decreto Ley 019 de 2012.

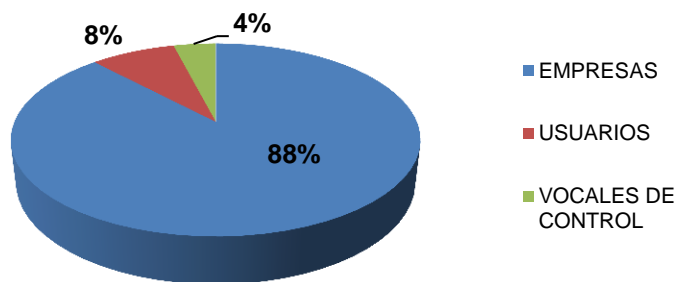
³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁴ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un Título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del proceso de participación ciudadana, esta Comisión de Regulación recibió por medio escrito, durante el término establecido para la participación, comprendido entre el 29 de septiembre de 2016 y el 15 de noviembre de 2016, observaciones reparos y sugerencias al proyecto de resolución.

Así las cosas, hasta el 15 de noviembre de 2016, se recibieron comunicaciones escritas de las jornadas de participación ciudadana realizadas, de Barranquilla, Medellín y Bucaramanga. Todas estas están consignadas en el documento de participación ciudadana el cual hace parte de la presente resolución.

Se recibió un total de 100 observaciones, reparos o sugerencias, de las cuales 13 fueron consultas no referentes a la Resolución. Participaron 13 personas prestadoras, 7 usuarios del servicio y 4 vocales de control. Representados estos datos en la siguiente gráfica:



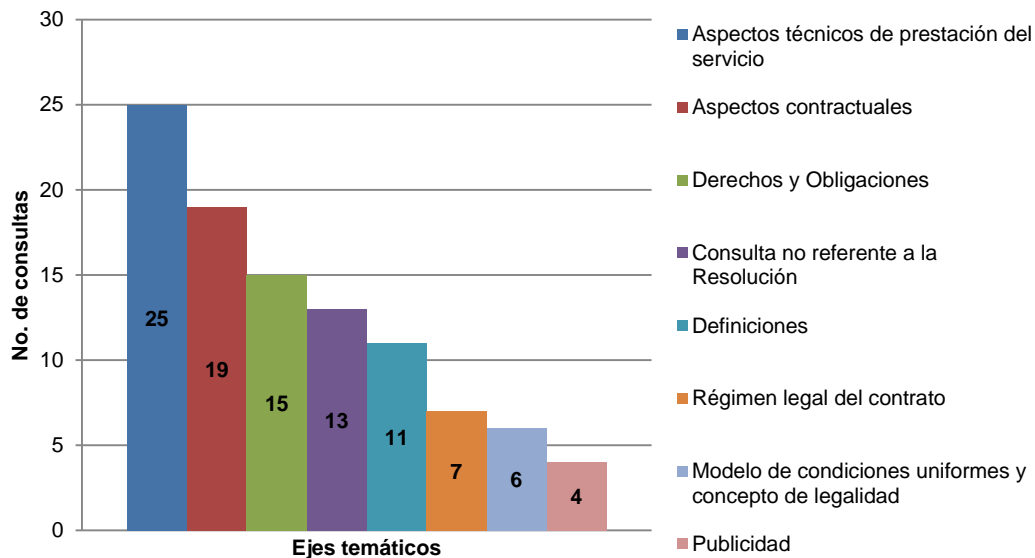
1. EJES TEMÁTICOS

Con el fin de analizar de forma adecuada y organizada las observaciones, reparos y sugerencias recibidas dentro del proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 769 de 15 de septiembre 2016, éstas se clasificaron de acuerdo con el eje temático al cual hacen referencia.

Los ejes temáticos y la cantidad de observaciones, sugerencias o reparos producto de la participación ciudadana, se presentan así:

EJES TEMATICOS	OBSERVACIONES
Aspectos técnicos de prestación del servicio	25
Aspectos contractuales	19
Derechos y Obligaciones	15
Consulta no referente a la Resolución	13
Definiciones	11
Régimen legal del contrato	7
Modelo de condiciones uniformes y concepto de legalidad	6
Publicidad	4
TOTAL GENERAL	100

Los datos anteriores se representan en la siguiente gráfica:



1.1. ASPECTOS TÉCNICOS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

En relación con los aspectos técnicos de prestación del servicio, la participación ciudadana dio lugar a que se realizaran ajustes en la resolución. Los siguientes constituyen algunos subtemas, que por su incidencia, se detallan, así:

- **Frecuencia de reporte de frecuencias de Poda y actividades del CLUS:** Se ajustó el texto y en consecuencia quedó de la siguiente manera: *“La persona prestadora de la actividad de aprovechamiento deberá diligenciar la siguiente tabla, especificando los horarios y frecuencias de recolección de los residuos aprovechables correspondientes a cada una de las macrorrutas definidas en el APS declarada”.*
- **Cobros inoportunos.** Se ajustó la resolución en el siguiente sentido: *“Al cabo de cinco (5) meses de haber entregado las facturas, la persona prestadora no podrá cobrar bienes o servicios que no facturó por error u omisión. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos”.*
- **Actividades de la prestación del servicio público de aseo:** Desde el objeto de la resolución quedó claro que el servicio público de aseo comprende las siguientes actividades: recolección y transporte de residuos no aprovechables, transferencia, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, limpieza urbana, corte de césped, poda de árboles, lavado de vías y áreas públicas, limpieza de playas, instalación y mantenimiento de cesta, tratamiento y disposición final.
- **Correo electrónico y/o suscriptor como dato de contacto:** La indicación del correo electrónico no constituye un requisito para recibir la petición, queja y/o recurso. Se hace la aclaración que en materia de actuaciones administrativas la persona prestadora deberá estarse a lo dispuesto en el CPACA, pues actúa como verdadera autoridad administrativa independientemente de su naturaleza pública o privada.

En este mismo eje temático se rechazaron algunas observaciones, reparos y sugerencias. Por su relevancia, se destacan los siguientes subtemas:

- **Caso Fortuito o Fuerza Mayor:** Al respecto, se resalta que en la cláusula 14 *“Condiciones de Prestación”*, se hace referencia a que todo cambio en las rutas, horarios o frecuencias deberán ser comunicados a los

usuarios y/o suscriptores con tres (3) días de anterioridad, salvo caso fortuito o de fuerza mayor, por lo que se señala que las causales de caso fortuito o fuerza mayor se encuentran contenidas en el Código Civil.

- **Incluir requisitos mínimos para presentar PQR:** Se solicitó incluir en el modelo de contrato, la especificación de la forma y los requisitos mínimos que deben contener las peticiones y los recursos, el término para su presentación y respuesta, así como la forma en la cual éstas serán notificadas. Ante lo cual se señaló que el CCU no es un instrumento compilatorio de todas las normas que rigen la prestación de los servicios públicos domiciliarios, determina las cláusulas mínimas para que la Comisión de concepto de legalidad y dicho instrumento pueda ser acogido por los prestadores en cada APS atendida. Todos los demás criterios y obligaciones reglamentados en otros instrumentos normativos deberán ser consultados en la norma correspondiente.
- **Incluir la Palabra “Reclamos”:** No se acepta la sugerencia, toda vez que al verificar la Ley 142 de 1994, ésta se refiere a "peticiones, quejas y recursos" artículo 152 y siguientes.
- **Suspensión en interés del servicio:** De acuerdo con lo definido en el Decreto 1077 de 2015, el plazo para dar aviso de suspensiones programadas del servicio se realizará cinco (5) días antes. El texto de la resolución se aclaró indicando que se trata de 5 días, entendidos estos como hábiles.

1.2. ASPECTOS CONTRACTUALES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

En relación con los aspectos contractuales de prestación del servicio, la participación ciudadana dio lugar a que se realizaran ajustes en la resolución. Los siguientes constituyen algunos subtemas, que por su incidencia, se detallan, así:

- **Terminología Jurídica:** Se reemplazó el vocablo *"empresa"* por *"persona prestadora"* conforme el artículo 15 Ley 142 de 1994.
- **Vigencia y permanencia mínima:** Respecto de la vigencia se aclaró que el contrato a término fijo es prorrogable por un período no superior a 1 año siguiendo lo consagrado en el numeral 133.20 del artículo 133 Ley 142 de 1994. En lo atinente a la permanencia mínima se aclaró que opera en contratos a término fijo y a término indefinido, haciéndose claridad en que para ambos casos, la permanencia mínima no puede ser superior a 2 años, pues así se establece en el artículo 7 Resolución CRA 413 de 2006. De igual forma, quedó claro, que la permanencia mínima se puede pactar nuevamente siempre y cuando se ofrezcan ventajas asociadas a la prestación del servicio y no supere los 2 años entre la permanencia inicialmente pactada y la de la prórroga.
- **Celebración del contrato:** Se adicionó el texto de la resolución, para dejar previsto en el artículo 4 *"Celebración del Contrato"*, que el mismo existe tanto para quien solicita y acuerda formalmente con la persona prestadora, como para quien hace uso del servicio.
- **Cláusulas adicionales:** Se ajustó el texto del artículo 11 de la Resolución de la siguiente manera: *"En este sentido la persona prestadora podrá incluir en el contrato de condiciones uniformes cláusulas adicionales siempre y cuando no contravengan aspectos regulados por la ley, los decretos reglamentarios y la regulación vigente"*. Esto implicó suprimir *"ni modifiquen el Anexo 1 y/o Anexo 2 o reproduzcan su texto."*

En este mismo eje temático se rechazaron algunas observaciones, reparos y sugerencias. Por su relevancia, se destacan los siguientes subtemas:

- **Modificación del contrato:** A la observación de incluir como causal de modificación del contrato *"los que deriven de cambios normativos y regulatorios"*, se rechazó indicando que los cambios normativos se entenderán incluidos en el mismo, desde el momento en que entre en vigencia la modificación respectiva. Frente a la duda relacionada con la posibilidad de dar por terminado de forma unilateral el contrato de servicios públicos, se respondió que el contrato termina por causas dispuestas en el régimen legal vigente,

más aún porque dicho servicio público permite garantizar los beneficios de desarrollo y preservación de un ambiente sano.

- **Terminación de contrato:** Se rechazó la observación consistente en que el paz y salvo se tuviera como un requisito independiente para dar por terminado el contrato, toda vez que el numeral 4 del artículo 2.3.2.2.4.2.110 del Decreto 1077 de 2015, exige estar a paz y salvo con la prestadora para la terminación anticipada del contrato del servicio público de aseo.

En otra observación se expuso que la cláusula 24 “Terminación” del Anexo 1 era inaplicable para este servicio; la misma no se aceptó bajo el supuesto de que la ley determina los casos en que procede la terminación del contrato.

1.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES

Los siguientes ítems corresponden a observaciones, reparos o sugerencias, que fueron aceptadas por la entidad y por ende, dieron lugar a los ajustes que a continuación se describen:

En cuanto a las obligaciones de las personas prestadoras:

- **Aclaración para PQR para la actividad de aprovechamiento:** En lo que respecta a peticiones, quejas y recursos, se cambió el verbo “atender” por “trasladar”, pues la prestadora del servicio público de aseo tiene la obligación de recibir la solicitud relacionada con la actividad de aprovechamiento sin que le corresponda resolverla.
- **Determinación del usuario y/o suscriptor:** Se ajustó la resolución en el sentido de dejar claro que a las personas prestadoras les es exigible suministrar un servicio de calidad a todos los inmuebles y no sólo a los que hayan solicitado el servicio. Se ajustó el proyecto en el siguiente sentido: *“Suministrar continuamente un servicio de buena calidad en los inmuebles atendidos, de acuerdo con los parámetros normativos vigentes de carácter obligatorio fijados por las autoridades competentes y las especificaciones técnicas determinadas por la persona prestadora previstas en el programa de prestación del servicio y en el contrato de condiciones uniformes”.*
- **Aplicación de tarifa ajustada para inmuebles desocupados:** Se ajustó el proyecto de resolución así: *“Aplicar la tarifa ajustada para inmuebles desocupados a aquellos inmuebles que sean acreditados bien sea por los suscriptores y/o usuarios o por la persona prestadora según lo establecido en el artículo 45 de la Resolución CRA 720 de 2015.”*

En lo atinente a las obligaciones de los suscriptores:

- Se adicionó la correspondiente a: *“Vincularse al servicio público de aseo disponible”.*

De igual forma, hubo lugar a rechazar algunas observaciones, reparos o sugerencias, entre las cuales se destacan las siguientes:

En cuanto a las obligaciones de las personas prestadoras:

- **Términos para envío de expediente administrativo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en virtud del recurso de apelación:** Se recibió la observación consistente en que dicho término se hacía corto para la adecuación y envío del expediente a la referida Superintendencia, razón por la que se propuso su ampliación. Dicha observación no resultó próspera, en atención a que el término contemplado en la resolución se encuentra señalado en la Circular Externa 003 de 2004, emitida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de evitar que se le prive al usuario de obtener respuesta adecuada y oportuna sobre sus reclamaciones, por lo que el término de 3 días se

consideró prudencial más aún cuando el término en cuestión hace relación al envío del expediente y no al hecho de conformarlo para su envío, toda vez que en la medida en que se surten las actuaciones el expediente debe ir las conteniendo.

- **Facturación de servicios especiales:** El contrato de servicios públicos tiene la finalidad de definir las condiciones uniformes para la prestación del servicio público de aseo. El Decreto 1077 de 2015 determina que los residuos objeto de gestión en el servicio público de aseo son los ordinarios y deja por fuera los residuos especiales. Por lo anterior, la gestión de dichos residuos no se contempla en las condiciones uniformes incluidas en el anexo 1.

En cuanto a las obligaciones de los suscriptores:

- **Inclusión de obligaciones:** Se sugería incluir nuevas obligaciones para los suscriptores y/o usuarios, que luego de ser verificadas en la normatividad vigente, llevaron a la conclusión de que se constituían en nuevas y por ende, no susceptibles de ser incluidas en la resolución y/o CCU.

1.4. CONSULTA NO REFERENTE A LA RESOLUCIÓN

Durante la participación ciudadana, se recibieron algunas observaciones, sugerencias o reparos frente a aspectos que no guardaban relación alguna con el contenido de la resolución y sus anexos; de tal forma, que no tuvieron incidencia alguna ni implicaron ajustes.

1.5. DEFINICIONES

- En la cláusula 6. “DEFINICIONES”, se incluyó como fundamento jurídico de las mismas: Decreto 1077 de 2015, la Resolución CRA 720 de 2015 y Resolución CRA 376 de 2006.
- Se incluyeron las definiciones de:
 - Gran Productor
 - Pequeño Productor
 - Multiusuario

En este mismo eje temático, se rechazaron algunas observaciones, reparos y sugerencias, tales como:

- No se aceptó Incluir la redacción exacta de las definiciones extraídas del Decreto 1077 de 2015.
- No se aceptó Incluir propuestas de definiciones no establecidas en la normatividad vigente.

1.6. RÉGIMEN LEGAL DEL CONTRATO

En el presente eje temático hubo lugar a corregir la referencia que se hacía al artículo 130 de la Ley 142 de 1994, por resultar erróneo y ser el correcto el artículo 133 de la referida Ley.

De otra parte, se rechazó la observación de incluir las normas de Habeas Data. Dicha negativa con motivo de que la resolución y sus anexos no constituyen un instrumento compilatorio de la normatividad vigente.

1.7. MODELO DE CONDICIONES UNIFORMES Y CONCEPTO DE LEGALIDAD

Dentro del presente eje temático, se aceptaron ciertas observaciones, reparos o sugerencias, algunas de éstas, fueron:

- **Contrato de Condiciones Uniformes:** Se hicieron los ajustes respectivos a fin de que quedara claro que se trata de un único CCU para las personas prestadoras que atienden la totalidad de las actividades del servicio. De esta manera, aquellas personas prestadoras que atiendan tanto la recolección y transporte de residuos no aprovechables como el aprovechamiento, deberán acoger los anexos 1 y 2, los cuales se consideraran como un único contrato de servicios públicos.
- **Concepto de legalidad:** Conforme el numeral 73.10 del artículo 73 de la Ley 142 de 1.994, dentro de las funciones y facultades especiales que le fueron conferidas a la Comisiones de Regulación se encuentra la de "dar concepto sobre las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de competencia (...)". Esta norma debe ser interpretada en concordancia con lo dispuesto en el artículo 133 de la misma Ley, que en su aparte pertinente dice:

"Cuando una comisión haya rendido concepto previo sobre un contrato de condiciones uniformes, o sobre sus modificaciones, el juez que lo estudie debe dar a ese concepto el valor de una prueba pericial en firme, precisa y debidamente fundada."

Según los artículos citados, es potestativo de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios someter los contratos de condiciones uniformes que regulan sus relaciones con sus usuarios y/o suscriptores a la opinión de la Comisión de Regulación correspondiente, las cuales emiten concepto previo sobre la legalidad de sus estipulaciones, de suerte tal que no juzgan o definen su legalidad, competencia que sólo le corresponde al juez del contrato.

Quedó claro que las condiciones uniformes que se ajusten en su totalidad al Anexo 1 y/o al Anexo 2, que no los modifiquen y no contemplen otras condiciones en el aparte de cláusulas especiales y/o adicionales, se considerarán conceptuadas como legales, por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Ahora bien, si las personas prestadoras incluyen cláusulas adicionales generales y/o adicionales especiales, estas deberán ser verificadas por parte de la Comisión en lo referente al cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios y regulatorios exigibles.

1.8. PUBLICIDAD

Se presentó reparo frente al envío de la copia de contrato a los suscriptores; no obstante, el mismo no tuvo vocación de prosperidad, dado que esta previsión se respalda jurídicamente en la garantía para que los usuarios y suscriptores, conozcan el Contrato de Condiciones Uniformes, posición ésta que además constituyó línea del Comité de Expertos. Precisamente en desarrollo de la mencionada garantía, se pone de presente que conforme con lo indicado en el artículo 131 de la Ley 142 de 1994, el prestador deberá informar con tanta amplitud como sea posible en el territorio donde prestan sus servicios, acerca de las condiciones uniformes de los contratos que ofrecen.

2. TIPOS DE RESPUESTAS

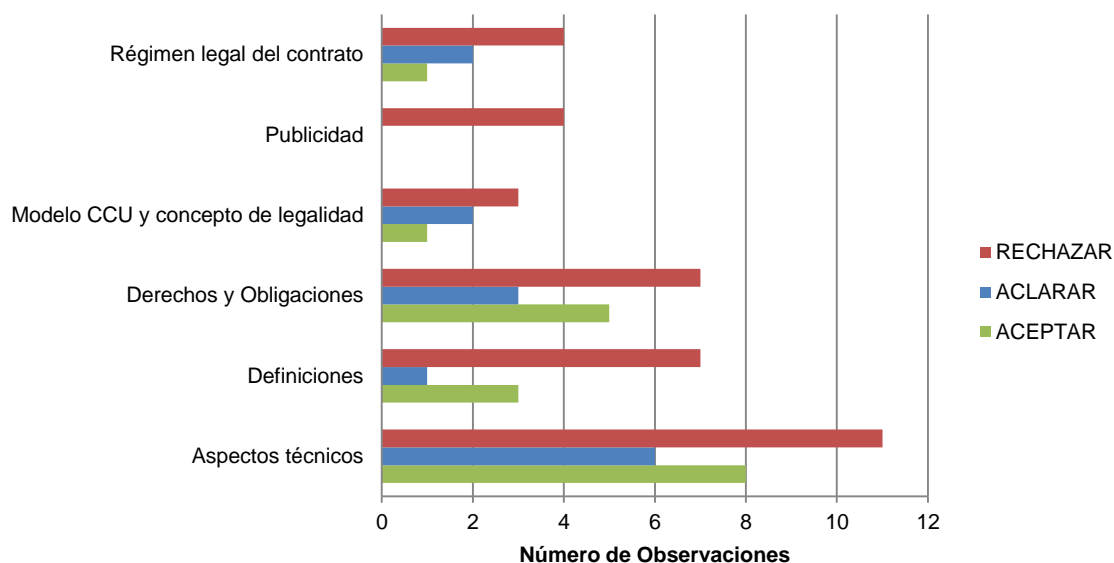
En la siguiente tabla se presenta la información correspondiente a la cantidad de observaciones, sugerencias o reparos, que con relación a cada eje temático, llevaron a la Comisión de regulación a pronunciarse en el sentido de: “Aceptar”, “Aclarar”, “Rechazar” o señalar que “No aplica”.

Al final de la tabla, se observa el total de la sumatoria de las respuestas por cada tipo de respuesta y con relación a la integridad de los ejes temáticos.

EJES TEMÁTICOS	ACEPTAR	ACLARAR	RECHAZAR	NO APLICA
Aspectos contractuales	6	4	9	
Aspectos técnicos de prestación del servicio	8	6	11	
Consulta no referente a la Resolución				13
Definiciones	3	1	7	
Derechos y Obligaciones	5	3	7	
Modelo de condiciones uniformes y concepto de legalidad	1	2	3	
Publicidad			4	
Régimen legal del contrato	1	2	4	
TOTAL GENERAL	24	18	45	13

Así, se tiene que de 100 observaciones, sugerencias o reparos, 24 fueron del tipo “Aceptar”, 18 del tipo “Aclarar”, 45 del tipo “Rechazar” y 13 del tipo “No aplica”, esta última cifra con incidencia únicamente para el eje temático denominado “Consulta no referente a la Resolución”, pues, las demás en mención involucran varios ejes.

El eje representativo para los tipos de respuestas de “Aceptar”, “Aclarar” y “Rechazar” es el correspondiente a “Aspectos técnicos de la prestación del servicio”.



3. MATRIZ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Se anexa la matriz de participación, en la cual se resumen los comentarios recibidos durante el proceso de participación ciudadana relacionados según el radicado y eje temático correspondiente.