

Análisis de la propuesta: Por la cual se subroga el Título 2, Parte 3, Libro 5, de la Resolución CRA 943 de 2021, relacionado con la metodología tarifaria a la que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan municipios y/o distritos de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, y se dictan otras disposiciones.

Componente de Aprovechamiento

	Contenido	
1.	INTRODUCCIÓN	2
2.	OBSERVACIONES	2
3.	CONCLUSIONES	33

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge las observaciones de la Cámara de Aseo y Gestión de Residuos de Andesco al Proyecto de Resolución “Por la cual se subroga el Título 2, Parte 3, Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021”, en lo relacionado con la metodología tarifaria aplicable a la actividad de aprovechamiento en municipios y distritos con más de 5.000 suscriptores en área urbana.

El análisis se realiza en el marco del proceso de participación ciudadana convocado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), con el propósito de contribuir al fortalecimiento técnico y jurídico del nuevo marco tarifario, garantizando su coherencia con la legislación vigente, la sostenibilidad financiera del servicio público de aseo y los objetivos de la política nacional de economía circular.

Las observaciones aquí consignadas se fundamentan en el examen detallado del Documento de Trabajo PN-2025-18579, del Proyecto de Resolución, de la Resolución CRA 720 de 2015 (marco vigente) y de las normas superiores que regulan el sector (Ley 142 de 1994, Decreto 1077 de 2015, Decreto 1381 de 2024, entre otras).

El enfoque del gremio se centra en cuatro ejes principales:

1. Seguridad jurídica y coherencia normativa, evitando duplicidades o contradicciones con el Decreto 1381 de 2024 y otras disposiciones vigentes.
2. Neutralidad y proporcionalidad tarifaria, para que el aprovechamiento mantenga coherencia económica frente a las demás actividades del servicio.
3. Suficiencia financiera y sostenibilidad operativa, garantizando que los costos reconocidos reflejen las condiciones reales de prestación y no trasladen cargas no remuneradas a los prestadores.
4. Coordinación interinstitucional y simplicidad regulatoria, procurando un modelo aplicable, verificable y consistente con las capacidades técnicas de las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) y de las demás personas prestadoras (D-ORO).

Con base en estos principios, se presentan las observaciones gremiales, estructuradas por temas y acompañadas de solicitudes concretas de ajuste o complementación normativa.

2. OBSERVACIONES

Observación 1: Descoordinación normativa frente al Decreto 1381 de 2024

El Proyecto de Resolución introduce nuevamente un esquema de fases de regularización para las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) y las Demás Organizaciones de Recicladores de Oficio (D-ORO), señalando en el artículo 5.3.2.2.5.2.9 que:

“El costo de la gestión comercial dependerá de la fase de regularización en la que se encuentre la organización de recicladores de oficio.”

y precisando además en el artículo 5.3.2.2.5.2.3. – Costo de la gestión comercial de la actividad de aprovechamiento (CGCA) que:

“PARÁGRAFO 1. Las fases de regularización consagradas en el artículo 2.3.2.5.3.5. del Decreto 1077 de 2015, o aquel que lo modifique, adicione, sustituya o derogue, iniciarán el día de entrada en vigencia de la fórmula tarifaria.”

Esta disposición implica que, una vez entre en vigencia el nuevo marco tarifario, todas las organizaciones de recicladores comenzarían nuevamente desde la Fase 1 de regularización, reiniciando el proceso en su totalidad.

No obstante, el Decreto 1381 de 2024, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y vigente desde el 14 de noviembre de 2024, ya estableció de manera expresa las cinco fases de regularización y su cronograma de implementación, disponiendo que el proceso inicia con la fase inicial (diagnóstico y acompañamiento) y continúa con las fases 1 a 4, cada una con duración anual. Dicho decreto modificó directamente el artículo 2.3.2.5.3.5. del Decreto 1077 de 2015, de manera que la redacción que cita la CRA en su proyecto ya fue sustituida por una nueva estructura normativa, actualmente vigente y ejecutada por el MVCT.

La decisión de la CRA de reiniciar las fases al momento de la entrada en vigencia de la fórmula tarifaria desconoce el cronograma ya iniciado, creando un régimen paralelo que genera inseguridad jurídica y confusión institucional entre las entidades competentes.

Esta superposición normativa vulnera el principio de coordinación administrativa previsto en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, que exige a las entidades del Estado actuar de manera armónica para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, excede las competencias asignadas a la CRA por el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, según el cual su función se limita a definir metodologías tarifarias y criterios de eficiencia económica, mas no a modificar procesos de formalización ni cronogramas de regularización que son competencia exclusiva del Ministerio de Vivienda y las entidades territoriales.

Desde el punto de vista operativo, la coexistencia de dos cronogramas paralelos — el del Decreto 1381 de 2024 y el del nuevo marco tarifario CRA— genera varios riesgos:

- Retroceso en los procesos de formalización de ORO que ya avanzaron en su fase de regularización.
- Doble verificación y reportes inconsistentes ante la SSPD y el MVCT.
- Afectación del cálculo tarifario, ya que el valor del Costo de Gestión Comercial (CGCA) variaría arbitrariamente según el esquema normativo que se aplique.

La CRA debería reconocer que la regulación sectorial vigente (Decreto 1381 de 2024) ya estableció el marco temporal y procedimental para la formalización, y que cualquier referencia a “fases” debe interpretarse conforme a dicho decreto, sin reiniciar el proceso ni alterar su vigencia.

Se solicita a la CRA:

- Anclar expresamente el marco tarifario a las fases y al cronograma definidos por el Decreto 1381 de 2024, reconociendo los avances alcanzados por las organizaciones de recicladores en el proceso de formalización.

De esta manera, se preserva la coherencia del marco regulatorio, se respeta la jerarquía normativa y se garantiza la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Vivienda —competente para la formalización de las ORO— y la CRA, cuya competencia se limita a la determinación tarifaria.

Observación 2: Improcedencia de un contrato de condiciones uniformes independiente para la actividad de aprovechamiento

El ARTÍCULO 5.3.2.2.5.3 del Proyecto de Resolución establece que:

“A la entrada en vigencia de la presente resolución, para los suscriptores que estén siendo facturados como aforados, se presumirá que existe un contrato

de servicios públicos contenido de las condiciones uniformes con la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento (...).”

y dispone además que los prestadores diferentes a las ORO deberán formalizar dichos contratos a más tardar el 30 de junio de 2026.

Esta disposición no es pertinente ni jurídicamente procedente, pues la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015 establecen que el contrato de condiciones uniformes se celebra por servicio público de aseo, no por actividad complementaria. El aprovechamiento forma parte integral del servicio público de aseo, junto con la recolección, transporte, tratamiento y disposición final, y su prestación se ampara en el CCU principal suscrito con el prestador del servicio de aseo en el área respectiva.

La creación de un contrato independiente para el aprovechamiento implicaría que también deberían existir contratos separados para tratamiento, disposición final o barrido, lo cual rompería la integralidad del servicio, generaría duplicidad de obligaciones contractuales y debilitaría la trazabilidad jurídica y operativa del régimen tarifario.

Asimismo, la presunción de existencia de contrato sin manifestación expresa del usuario o suscriptor contradice el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, que exige la existencia real y verificable del contrato como presupuesto del cobro del servicio.

Solicitud:

- Eliminar el artículo 5.3.2.2.5.3 del Proyecto de Resolución, al carecer de fundamento legal para exigir o presumir un contrato de condiciones uniformes independiente para la actividad de aprovechamiento.
- Precisar en la reglamentación que el contrato de condiciones uniformes del servicio público de aseo es único y global, cobijando todas las actividades complementarias, incluyendo el aprovechamiento.
- Evitar la fragmentación contractual que afectaría la integralidad, coherencia y control del servicio público de aseo, garantizando la unidad jurídica y operativa del régimen tarifario.

Observación 3: Discriminación tarifaria entre suscriptores y usuarios

El artículo 5.3.2.3.1.5 del Proyecto de Resolución introduce un tratamiento diferenciado para la determinación de la **producción de residuos sólidos aprovechables** según se trate de un “usuario” o un “suscriptor no aforado”. En particular, el texto establece dos fórmulas distintas de cálculo para la variable de producción (TRAv,u), dependiendo de la naturaleza del beneficiario.

Esta diferenciación **carece de sustento jurídico y técnico**, y resulta contraria a los principios que rigen el régimen de los servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con el **artículo 130 de la Ley 142 de 1994**,

“El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.”.

Por tanto, **la ley no distingue entre usuario y suscriptor** en cuanto a su posición jurídica ni en la forma en que se determina la remuneración del servicio, dado que ambos conforman una misma relación contractual y económica con el prestador.

La distinción introducida por la CRA vulnera el **principio de neutralidad tarifaria** consagrado en el **artículo 87.2 de la Ley 142 de 1994**, el cual exige que las fórmulas tarifarias aseguren **igualdad de trato a quienes se encuentren en condiciones semejantes de prestación y generen costos equivalentes**. En este caso, tanto el “usuario” como el “suscriptor no aforado” generan residuos aprovechables, utilizan la misma infraestructura y se benefician del mismo servicio de recolección selectiva, por lo que no existe fundamento legal, técnico ni operativo para aplicar metodologías distintas en la determinación de la producción.

Desde el punto de vista operativo, esta diferenciación también genera **problemas de trazabilidad y control**, al dificultar la verificación de las toneladas efectivamente aprovechadas por tipo de beneficiario, distorsionando las bases de cálculo y creando riesgos de **doble contabilización** o de **inequidad tarifaria** entre usuarios del mismo segmento.

Además, la aplicación de fórmulas diferenciadas puede derivar en **cobros distintos por el mismo servicio**, afectando la transparencia y la confianza de los usuarios en el sistema tarifario y comprometiendo la labor de vigilancia y control por parte de la SSPD.

Solicitud a la CRA:

- **Eliminar la distinción tarifaria** entre “usuarios” y “suscriptores no aforados” en el artículo 5.3.2.3.1.5, aplicando un tratamiento tarifario uniforme para todos los beneficiarios del servicio de aprovechamiento.
- **Garantizar la aplicación del principio de neutralidad tarifaria**, de modo que las fórmulas reflejen únicamente las diferencias derivadas de la eficiencia técnica o de los costos reales de prestación, y no de la naturaleza jurídica del beneficiario.
- **Aclarar en la resolución** que el reconocimiento del componente de aprovechamiento se realizará de manera homogénea para todos los usuarios que generen residuos aprovechables bajo las mismas condiciones operativas, evitando distorsiones o asimetrías en la producción reconocida.

Observación 4: Necesidad de revisar el criterio y fundamento técnico del límite de participación en el mercado de aprovechamiento.

El ARTÍCULO 5.3.2.2.5.1.1 – GARANTÍA DEL ACCESO CIERTO Y SEGURO del Proyecto de Resolución establece un límite de participación en el mercado de la actividad de aprovechamiento en aquellos municipios y/o distritos donde coexistan Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) y personas prestadoras diferentes (D-ORO), con el fin de garantizar el acceso cierto y seguro a las ORO.

El texto dispone que las D-ORO:

“podrán prestar la actividad de aprovechamiento hasta el límite máximo de suscriptores establecido en el Anexo 6.3.2.4.” “En todo caso, (...) no podrán superar el 25% de los suscriptores del municipio y/o distrito.” “Cuando exista más de una persona prestadora D-ORO en la misma APS, el límite máximo, en su totalidad, no podrá superar el 25%.”

La Cámara de Aseo y Gestión de Residuos reconoce y respalda el propósito de esta disposición: garantizar la participación efectiva y la estabilidad operativa de las Organizaciones de Recicladores de Oficio, en cumplimiento del mandato de inclusión y fortalecimiento contenido en el Decreto 1381 de 2024 y en la política pública de aprovechamiento inclusivo. No obstante, se considera necesario revisar el enfoque técnico y jurídico del mecanismo elegido, de manera que se preserve el equilibrio entre inclusión social, sostenibilidad operativa y eficiencia económica del servicio.

La Ley 142 de 1994 asigna a la CRA competencias en materia de metodologías tarifarias, eficiencia y calidad del servicio, pero no en la definición de cuotas de participación de mercado o límites porcentuales entre prestadores. Si bien la finalidad social de proteger el acceso de las ORO es legítima, el instrumento adoptado —un límite rígido del 25% sobre el número de suscriptores— puede generar efectos no deseados, al introducir restricciones fijas que no reflejan las condiciones reales del mercado ni la capacidad operativa de cada organización.

Del análisis del Documento de Trabajo “Anexo-PN-2025-18579-aec7f547 – RES NMT SPA Participación Ciudadana”, no se evidencia sustento técnico, jurídico o empírico para el porcentaje del 25% fijado en el artículo 5.3.2.2.5.1.1 ni en el Anexo 6.3.2.4.

La medida no está acompañada de un estudio de mercado, simulación de impactos ni justificación en los documentos de soporte. En consecuencia, se solicita a la CRA justificar el origen de dicho valor o, en su defecto, reemplazarlo por un mecanismo flexible de seguimiento y monitoreo que garantice el acceso cierto y seguro de las ORO, sin establecer cuotas fijas de participación.

Además, el criterio de “número de suscriptores” no necesariamente representa la magnitud económica o ambiental de la actividad. Un usuario que genera 30 toneladas mensuales tendría el mismo peso que uno que genera 3, a pesar de que la contribución al aprovechamiento y los costos asociados son muy distintos. Por ello, la participación debería medirse con base en toneladas efectivamente aprovechadas, que reflejan la capacidad técnica, la eficiencia y el impacto ambiental de cada prestador.

El establecimiento de límites fijos en número de suscriptores puede:

- Desincentivar la colaboración y complementariedad entre ORO y D-ORO, al trasladar el enfoque hacia la asignación de cuotas en lugar de promover alianzas operativas o de logística compartida.
- Afectar la eficiencia global del sistema, al restringir la escala de operación de prestadores que podrían aportar capacidades técnicas, tecnológicas o logísticas complementarias al trabajo de las ORO.
- Generar rigidez en mercados locales donde las condiciones de generación, densidad o capacidad de las organizaciones varían sustancialmente.

En este contexto, el acceso cierto y seguro debe garantizarse mediante mecanismos de priorización, coordinación y fortalecimiento, más que a través de límites porcentuales uniformes.

Solicitud a la CRA:

- Revisar el límite de participación del 25% establecido en el artículo 5.3.2.2.5.1.1, evaluando su pertinencia y proporcionalidad a la luz de la realidad operativa de cada municipio o distrito.
- En caso de mantenerse un mecanismo de control o garantía de acceso, considerar que la participación se mida en función de las toneladas efectivamente aprovechadas y no del número de suscriptores, para reflejar adecuadamente la magnitud de la actividad y su impacto ambiental.
- Promover esquemas de complementariedad y coordinación entre ORO y D-ORO, en lugar de establecer límites rígidos de mercado, de modo que se fortalezca la inclusión social sin comprometer la eficiencia técnica y la sostenibilidad financiera del sistema.
- Solicitar que cualquier límite o parámetro de participación esté sustentado en un análisis técnico y de impacto regulatorio que evalúe sus implicaciones económicas, ambientales y sociales, y que pueda ser ajustado según las condiciones locales y los resultados de la implementación.

Observación 5: Indefinición del procedimiento y criterios para la adecuación al límite de participación del 25%

El ARTÍCULO 5.3.2.2.5.1.2 – PLAZO PARA ADECUARSE AL LÍMITE del Proyecto de Resolución dispone que:

“Todas las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento diferentes a las Organizaciones de Recicladores de Oficio (D-ORO) deberán dar cumplimiento, en un plazo máximo, a lo establecido en el artículo 5.3.2.2.5.1.1. de la presente resolución, hasta el 30 de junio de 2026.”

Esta disposición impone a los prestadores D-ORO la obligación de adecuarse al límite del 25% de participación de mercado definido en el artículo precedente, pero no especifica cómo debe llevarse a cabo dicha adecuación, qué criterios se deben aplicar, ni qué entidad es responsable de supervisar o validar el proceso. La norma tampoco establece mecanismos para resolver los eventuales conflictos que puedan surgir entre prestadores, ni define qué sucede si la reducción de participación implica la suspensión o transferencia de usuarios.

Falta de definición procedimental

Sin un procedimiento claro, la disposición genera incertidumbre jurídica y operativa sobre aspectos esenciales, entre ellos:

- ¿Qué significa “adecuarse al límite”? ¿Implica dejar de atender usuarios o renunciar a contratos vigentes?
- ¿Quién debe ceder mercado y bajo qué criterios? ¿La cesión debe hacerse de manera proporcional al número de usuarios, al volumen de residuos aprovechados o mediante negociación entre partes?
- ¿Qué ocurre con los usuarios que quedarían sin prestador mientras se redistribuye el mercado?
- ¿Qué autoridad verifica el cumplimiento del límite y cómo se documenta dicha adecuación?

La ausencia de estas definiciones puede dar lugar a interpretaciones discrecionales, conflictos entre operadores, reclamaciones de usuarios e, incluso, situaciones de desatención temporal del servicio.

Riesgos derivados de la falta de procedimiento

- Inseguridad jurídica: los prestadores no cuentan con reglas claras para ajustar su operación ni con garantías sobre la protección de sus derechos contractuales o inversiones previas.
- Riesgo de interrupción del servicio: la reasignación de usuarios sin procedimiento puede generar vacíos de prestación o duplicidad temporal de cobros.
- Ausencia de criterios de equidad: sin lineamientos de distribución o priorización, el proceso puede afectar desproporcionadamente a algunos operadores o regiones.
- Desalineación institucional: la CRA no asigna un rol específico a la SSPD o a la autoridad local para supervisar la implementación del ajuste.

Solicitud a la CRA:

- Que la CRA defina de manera expresa el procedimiento para la adecuación al límite de participación, incluyendo criterios técnicos, jurídicos y operativos para la redistribución de usuarios o volúmenes de residuos aprovechables.

- Que se establezcan reglas objetivas de prelación o priorización, en caso de requerirse cesión de mercado, evitando decisiones arbitrarias y garantizando la continuidad del servicio.
- Que se precise qué autoridad será responsable de verificar, aprobar y registrar el proceso de adecuación, y cómo se garantizará la protección de los derechos de los usuarios y de los prestadores.
- Que se contemple, en todo caso, un periodo de transición razonable, con mecanismos de coordinación entre ORO, D-ORO, entes territoriales y la SSPD, de forma que el cumplimiento del límite no afecte la sostenibilidad ni la calidad del servicio.

Observación 6: Complejidad excesiva del diseño tarifario y vulneración del principio de simplicidad

El diseño tarifario propuesto para la actividad de aprovechamiento combina simultáneamente un alto número de variables:

- El tipo de prestador (Organización de Recicladores de Oficio – ORO o persona prestadora diferente – D-ORO),
- La fase de regularización en que se encuentre la ORO,
- El nivel de separación en la fuente,
- La existencia o no de sistemas de pesaje y clasificación,
- Los aportes bajo condición y
- Los planes de progresividad en la implementación.

De acuerdo con las modelaciones presentadas en el Documento de Trabajo, esta estructura produce más de 1.000 combinaciones tarifarias posibles para ORO y 24 para D-ORO, configurando un esquema de alta complejidad que dificulta su aplicación, verificación y control.

Falta de simplicidad y coherencia normativa

El artículo 87.5 de la Ley 142 de 1994 dispone que las fórmulas tarifarias deben cumplir con el principio de simplicidad, garantizando que sean comprensibles, aplicables y verificables tanto por los usuarios como por las autoridades.

La metodología propuesta contraría este principio, al superponer variables regulatorias (tipo de prestador, fase, segmento, infraestructura y progresividad) que generan una multiplicidad de tarifas y escenarios difíciles de implementar y fiscalizar.

Además, en una misma Área de Prestación del Servicio (APS) pueden coexistir varias ORO en diferentes fases de regularización, lo que podría resultar en la existencia de tarifas distintas para usuarios en condiciones operativas equivalentes. Esta situación plantea interrogantes sobre la equidad y coherencia del esquema tarifario:

- ¿Qué fórmula aplica cuando en una misma APS operan ORO en fases distintas?
- ¿Cómo se controlan los cobros y se garantiza la consistencia tarifaria entre prestadores?
- ¿Qué ocurre cuando una ORO cambia de fase o se incorpora una nueva organización al mercado?

Riesgos derivados de la complejidad del modelo

- Dificultad de aplicación: los prestadores, en especial las ORO en fases iniciales, podrían enfrentar serios obstáculos para calcular correctamente las tarifas, aumentando el riesgo de errores o inconsistencias.
- Problemas de control y fiscalización: la SSPD y las autoridades locales tendrían limitaciones para auditar o verificar más de mil combinaciones tarifarias, afectando la trazabilidad y transparencia del sistema.
- Pérdida de transparencia: los usuarios no podrían comprender ni comparar fácilmente las tarifas que se les aplican, debilitando la confianza en la regulación.
- Fragmentación tarifaria: en un mismo municipio podrían coexistir múltiples tarifas por condiciones similares, rompiendo el principio de neutralidad tarifaria.

Solicitud a la CRA:

- Simplificar la estructura tarifaria, reduciendo el número de variables y combinaciones posibles mediante la agrupación de fases o condiciones equivalentes que faciliten la gestión y el control.

- Alinear el diseño con el principio de simplicidad del artículo 87.5 de la Ley 142 de 1994, de modo que las fórmulas sean entendibles, verificables y replicables por los actores del sistema.

Observación 7: **Observación 15: Falta de sustento legal, financiero y operativo en la obligación de provisión para la transición de vehículos de tracción humana a motorizada.**

EL ARTÍCULO 5.3.2.2.5.2.6 – PROVISIONES SOBRE EL COSTO DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE SELECTIVO DE LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO del Proyecto de Resolución dispone que:

“Las Organizaciones de Recicladores de Oficio deberán provisionar mensualmente los recursos destinados a la transición de vehículos de tracción humana a vehículos de tracción asistida y/o motorizada. Este valor será calculado sobre el recaudo del costo de recolección y transporte selectivo de residuos sólidos ordinarios aprovechables.”

Y establece que los porcentajes de provisión varían entre 2,4% y 4,4% según el segmento, debiendo constituirse dichos recursos en una cuenta fiduciaria o bancaria de uso exclusivo.

Falta de sustento legal y financiero

La Ley 142 de 1994 no faculta a la CRA para retener o destinar forzosamente recursos privados de los prestadores a un fin específico, ni para imponer provisiones obligatorias con destino predeterminado. La CRA puede definir metodologías tarifarias, pero no crear mecanismos de ahorro, inversión o destinación especial de recursos que modifiquen la libre administración financiera de los prestadores.

La disposición genera, por tanto, un mecanismo de retención parafiscal sin sustento legal, pues obliga a las ORO a congelar parte de su recaudo sin un marco jurídico de fiducia pública o cuenta especial regulada por ley. Además, no se define:

- Qué ocurre si la ORO ya opera con vehículos motorizados. ¿Debe igualmente provisionar recursos, generando una duplicidad innecesaria?
- Cuál es el destino de los recursos una vez se cumpla el plan de transición. ¿Se liberan, reintegran o continúan retenidos?
- Qué entidad supervisará y auditará el uso de estos fondos.

En términos financieros, no se especifica el instrumento fiduciario autorizado, la entidad administradora, ni la rentabilidad esperada de las provisiones, lo que deja a

los prestadores expuestos a riesgos de pérdida de valor o de manejo ineficiente de sus recursos.

Falta de garantías y transparencia

El artículo menciona que la provisión deberá constituirse en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, pero no establece:

- Si la cuenta fiduciaria será individual o colectiva;
- Quién autoriza los desembolsos;
- Qué controles existen para garantizar que los recursos no sean desviados a otros fines;
- Cómo se certificará el cumplimiento del plan de transición por parte de la ORO.

Esta omisión genera inseguridad jurídica y riesgo patrimonial para los recicladores, pues los obliga a destinar recursos sin certeza sobre su administración o retorno. Además, en los casos en que las ORO ya cuentan con flota motorizada, la exigencia de una provisión obligatoria resulta ineficiente e inequitativa, pues castiga a las organizaciones que ya cumplieron con la transición y no tienen necesidad de nuevas inversiones.

Riesgos derivados de la medida

- Extralimitación regulatoria: la CRA impone una obligación financiera que trasciende su competencia técnica y configura una retención sin base legal.
- Inequidad: obliga a provisionar incluso a organizaciones que ya han completado la transición, distorsionando la asignación de recursos.
- Riesgo financiero: ausencia de reglas sobre administración, rentabilidad y devolución de los recursos provisionados.
- Pérdida de liquidez: la provisión reduce el flujo operativo de las ORO, afectando su sostenibilidad económica.
- Falta de trazabilidad: no se define el mecanismo de reporte y control en el SUI con suficiente detalle para auditar la destinación de los recursos.

Solicitud a la CRA:

- Eliminar o modificar el artículo 5.3.2.2.5.2.6, de manera que la provisión no sea obligatoria, sino un mecanismo voluntario o condicionado a las ORO que aún no hayan realizado la transición.
- En caso de mantenerse, definir expresamente el procedimiento, el instrumento financiero, la entidad administradora y las reglas de rentabilidad y desembolso de los recursos, garantizando su trazabilidad y destinación exclusiva.
- Exonerar de la provisión a las ORO que ya cuenten con flota motorizada o con planes de transición aprobados, evitando duplicidad de obligaciones y reconociendo los avances logrados.

Observación 8: Improcedencia de asignar al operador de recolección y transporte la obligación de calcular tarifas con información ajena (IAT y aportes bajo condición)

El ARTÍCULO 5.3.2.2.5.2.7 – COSTO DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE SELECTIVO DE LA ACTIVIDAD DE APROVECHAMIENTO CON APORTE BAJO CONDICIÓN (CRT_{aaBC}) del Proyecto de Resolución establece un tratamiento diferenciado para la actividad de aprovechamiento cuando la Organización de Recicladores de Oficio (ORO) recibe recursos adicionales sujetos a condición, tales como el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos – IAT u otros aportes provenientes de fuentes públicas o privadas.

El párrafo del artículo dispone:

“Las Organizaciones de Recicladores de Oficio deberán reportar al Sistema Único de Información – SUI cuando accedan a los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos – IAT y/o recursos que, por orden legal, no puedan incluirse en el cálculo de las tarifas. En estos casos, la persona prestadora de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables deberá aplicar el presente artículo al momento de realizar el cálculo de la tarifa.”

Esta redacción impone al operador de recolección y transporte de residuos no aprovechables la obligación de calcular y ajustar la tarifa del componente de aprovechamiento con base en información que no genera, no administra y no tiene la obligación legal de conocer, lo cual resulta jurídicamente improcedente y operativamente inviable.

Falta de competencia y trazabilidad de la información

La gestión de los recursos provenientes del IAT o de aportes bajo condición corresponde exclusivamente a las **Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO)** y, en algunos casos, a las **entidades territoriales** que administran o canalizan dichos incentivos. El operador de recolección de no aprovechables:

- No tiene acceso directo a la información financiera o contable de las ORO.
- No puede verificar la recepción, el uso o la destinación de los recursos del IAT.
- No posee facultad legal para auditar ni certificar aportes de terceros.

Por tanto, no existe fundamento jurídico para exigirle que aplique el ajuste tarifario asociado a dichos recursos. Esta obligación traslada indebidamente responsabilidades ajenas a su actividad y contradice la definición de competencias establecida en la Ley 142 de 1994, según la cual cada prestador responde únicamente por los costos e ingresos derivados de su propia operación.

Solicitud a la CRA:

- Eliminar el párrafo del artículo 5.3.2.2.5.2.7, por asignar al operador de recolección y transporte de residuos no aprovechables la obligación de calcular y aplicar tarifas basadas en información ajena, que no administra ni puede verificar.
- Precisar que la responsabilidad de reportar, aplicar y justificar los recursos del IAT o de cualquier aporte bajo condición recae exclusivamente en las ORO, como prestadores de la actividad de aprovechamiento.

Observación 9: Falta de claridad sobre la condición de entidad tarifaria local en la actividad de aprovechamiento

El párrafo del artículo 5.3.2.1.4 del Proyecto de Resolución dispone que las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento:

“En el caso de las actividades de aprovechamiento, transferencia, tratamiento y disposición final, prestada por una persona diferente a la de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables, la persona prestadora reportará sus costos a la entidad tarifaria local competente, para

lo cual deberá dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Libro 5, Parte 3, Título 4 de la Resolución CRA 943 de 2021 o la norma que la modifique, adicione, sustituya o derogue, cuando a ello hubiere lugar.”

Si bien la disposición busca mantener coherencia con el marco general de reporte tarifario, no precisa quién actúa como entidad tarifaria local para la actividad de aprovechamiento, generando ambigüedad en la aplicación práctica y en la responsabilidad por los reportes al Sistema Único de Información (SUI).

El proyecto asigna a los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables la obligación de calcular y facturar el componente de aprovechamiento, pese a que no son responsables de su prestación ni de la gestión de los costos que lo determinan.

Esta asignación resulta incoherente con el tratamiento dado a las actividades de tratamiento y disposición final, donde cada operador actúa como su propia entidad tarifaria local, reportando sus costos y aplicando su propia metodología sin intermediación de otros prestadores.

En consecuencia, el esquema propuesto traslada funciones tarifarias y administrativas al operador de recolección de no aprovechables sin reconocerle remuneración por dichas tareas, afectando los principios de neutralidad económica y suficiencia financiera establecidos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Solicitud ala CRA:

- Definir expresamente que las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) y las personas prestadoras diferentes a éstas (D-ORO) son las entidades tarifarias locales para el componente de aprovechamiento, responsables de calcular, registrar y reportar al SUI sus costos y valores tarifarios.
- Precisar que el operador de recolección y transporte de residuos no aprovechables actúa únicamente como facturador conjunto, sin asumir funciones tarifarias, contables o de reporte que correspondan al prestador del componente de aprovechamiento.
- Mantener coherencia con el tratamiento dado a las actividades de transferencia, tratamiento y disposición final, en las que cada prestador es responsable directo de sus reportes y de la aplicación de las disposiciones de la Resolución CRA 943 de 2021.

- Evitar duplicidades y cargas administrativas no reconocidas, garantizando que la información reportada sea trazable, verificable y atribuible a la persona prestadora que efectivamente ejecuta la actividad.

Observación 10: Acceso a información de usuarios y protección de datos personales

El artículo 5.3.2.2.5.4 – INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ENTRE PRESTADORES del Proyecto de Resolución dispone que los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán entregar a las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) información relacionada con el tipo y uso de usuario, así como el número de cuenta contrato o número único de identificación del suscriptor, con el fin de facilitar la facturación y control del componente de aprovechamiento.

Si bien el propósito de la medida es fortalecer la articulación entre prestadores y facilitar la integración operativa del aprovechamiento, la disposición plantea serias implicaciones legales, patrimoniales y de protección de datos personales, al ordenar la entrega gratuita de información sensible sin delimitar su alcance, responsabilidad ni condiciones de uso.

Falta de sustento legal y riesgo de vulneración patrimonial

La Circular Conjunta CRA–SSPD–MVCT 01 de 2017 definió expresamente que el catastro de usuarios constituye un activo patrimonial del prestador del servicio, construido con recursos propios y sujeto a protección jurídica y contable. En consecuencia, cualquier transferencia o cesión de dicha información requiere de una relación jurídica o contractual válida y, en su caso, de una contraprestación económica, ya que involucra el uso de un activo intangible de propiedad del operador.

La obligación de entregar el catastro gratuitamente a las ORO y D-ORO implica una transferencia forzosa de activos sin reconocimiento económico, lo que vulnera el principio de suficiencia financiera (art. 87.4 de la Ley 142 de 1994) y puede constituir un acto de disposición patrimonial sin base contractual, afectando el equilibrio financiero del prestador.

Protección de datos personales y deber de confidencialidad

La **Ley 1581 de 2012** (y su Decreto Reglamentario 1377 de 2013) establece que el tratamiento y transferencia de datos personales solo puede realizarse con

autorización previa, expresa e informada del titular, o en cumplimiento de una obligación legal debidamente justificada.

El artículo 5.3.2.2.5.4 no especifica:

- Cuál sería la base legal para dicha transferencia de datos personales;
- Quién asume la condición de responsable o encargado del tratamiento de la información;
- Cómo se garantizará la confidencialidad, actualización, uso limitado o eliminación segura de los datos.

En consecuencia, la obligación podría implicar una vulneración directa de la Ley de Habeas Data, al ordenar la entrega masiva de información de usuarios sin su consentimiento y sin definir protocolos técnicos de seguridad o responsabilidad frente a posibles filtraciones.

Además, la información catastral contiene elementos estratégicos (ubicación, número de cuentas, estrato, volúmenes de generación) que forman parte de la inteligencia comercial y operativa del prestador, cuya entrega sin control puede alterar la competencia y exponer información sensible a terceros.

Solicitud a la CRA:

- Eliminar la obligación de entrega gratuita de las bases de datos de usuarios y suscriptores prevista en el artículo 5.3.2.2.5.4, por carecer de sustento legal y poner en riesgo la confidencialidad y el patrimonio del prestador.
- Definir protocolos de seguridad y tratamiento de información, conforme a la Ley 1581 de 2012 y a las directrices de la Superintendencia de Industria y Comercio, asegurando que los datos solo se utilicen para fines estrictamente relacionados con la prestación del servicio.

Observación 11: Asimetría regulatoria frente a la actividad de tratamiento y dentro del propio aprovechamiento

El artículo 5.3.2.2.5.3.9 – DESCUENTO ASOCIADO A LOS INGRESOS DERIVADOS DE LA COMERCIALIZACIÓN DE MATERIALES del Proyecto de Resolución establece que:

“De acuerdo con el Decreto 670 de 2025, serán descontados los ingresos derivados de la comercialización de materiales de la actividad de aprovechamiento al costo máximo de la actividad de aprovechamiento para las personas prestadoras diferentes a las Organizaciones de Recicladores de Oficio (D-ORO) al que hace referencia el artículo 5.3.2.2.5.3.8 de la presente resolución, de acuerdo con la siguiente fórmula...”:

De esta forma, el proyecto solo aplica el descuento de los ingresos por venta de materiales a las D-ORO, mientras que las ORO quedan exceptuadas de esta obligación, aun cuando desarrollan la misma actividad económica y obtienen ingresos equivalentes por la comercialización de materiales reciclables.

Esta diferenciación no tiene sustento técnico ni jurídico, y además contradice el principio de neutralidad tarifaria (artículo 87.2 de la Ley 142 de 1994), que exige un tratamiento equitativo para prestadores que enfrentan condiciones comparables de prestación.

Asimetría interna dentro del componente de aprovechamiento

Las D-ORO están obligadas a descontar de su ingreso tarifario los valores obtenidos por la venta de materiales aprovechables, mientras que las ORO pueden conservar íntegramente dichos ingresos. Ambos agentes ejecutan la misma actividad — recolección, clasificación, transporte y comercialización de materiales valorizables— y generan los mismos productos comercializables. Sin embargo, el esquema tarifario penaliza a las D-ORO y otorga un beneficio económico adicional a las ORO, sin que exista evidencia técnica o financiera que justifique esta diferencia.

Esta situación rompe la equidad horizontal entre agentes y distorsiona la competencia regulada, ya que ambos contribuyen al mismo objetivo ambiental: reducir la disposición final y fortalecer la economía circular. Además, al excluir a las ORO de la obligación de descuento, se crea un incentivo para mantener una estructura operativa con menores obligaciones económicas, desincentivando la eficiencia y la formalización.

Inconsistencia con el tratamiento tarifario del tratamiento

En la actividad de tratamiento, la CRA establece un límite tarifario máximo denominado Valor Base de Tratamiento (VBT), definido como:

$$VBT = CDT + CTL + CE$$

Este valor constituye el techo de remuneración por tonelada tratada, asegurando que el costo del tratamiento no supere el beneficio generado por evitar la disposición final.

Además, los ingresos por subproductos deben descontarse obligatoriamente de la tarifa, lo que garantiza que los usuarios se beneficien del valor recuperado en la cadena de valorización.

En contraste, el aprovechamiento no tiene un techo tarifario consolidado, y la exclusión de las ORO del descuento por ingresos genera una doble asimetría:

1. Entre actividades de valorización (tratamiento vs. aprovechamiento).
2. Entre tipos de prestadores dentro del mismo aprovechamiento (ORO vs. D-ORO).

Propuesta de armonización: Valor Base de Aprovechamiento (VBA)

Por coherencia técnica y metodológica, el aprovechamiento debería contar con su propio límite tarifario consolidado o **Valor Base de Aprovechamiento (VBA)**, definido como:

$$VBA = CRT + CDF + CTL + CE$$

donde:

- **CRT** = costo de recolección y transporte selectivo;
- **CDF** = costo de disposición final.
- **CTL** = costo de tratamiento de lixiviados;
- **CE** = costo evitado por tonelada aprovechada.

Este VBA reflejaría el costo máximo eficiente por tonelada aprovechada, integrando todos los componentes de la cadena de valorización y garantizando que la remuneración no exceda el beneficio económico que el sistema obtiene al evitar la disposición final. Adicionalmente, el parámetro CE (Costo Evitado) debe aplicarse también al aprovechamiento, para asegurar que ninguna actividad de valorización tenga un reconocimiento superior al ahorro que efectivamente genera.

Solicitud a la CRA:

- Aplicar un tratamiento tarifario uniforme para los ingresos por venta de materiales, tanto en ORO como en D-ORO, garantizando igualdad de condiciones y cumplimiento del principio de neutralidad.
- Alinear la regulación de valorización (tratamiento y aprovechamiento) bajo un enfoque unificado que combine inclusión social, eficiencia económica y transparencia tarifaria.

Observación 12: Falta de proporcionalidad y sustento técnico en la remuneración para la dignificación de las personas recicladoras de oficio

El artículo 5.3.2.2.5.2.13 – REMUNERACIÓN PARA LA DIGNIFICACIÓN DE LAS PERSONAS RECICLADORAS DE OFICIO ASOCIADAS A LAS ORGANIZACIONES DE RECICLADORES DE OFICIO (ORO), establece que las ORO deberán trasladar mensualmente a las personas recicladoras de oficio un porcentaje fijo del recaudo de la tarifa de la actividad de aprovechamiento, y que este valor debe distribuirse en igual proporción entre todas las personas recicladoras asociadas a la organización, siempre que se encuentren identificadas en el censo municipal o distrital de recicladores de oficio.

El mecanismo propuesto no guarda relación con la cantidad de residuos aprovechables recolectados, transportados o comercializados por cada persona recicladora, lo que contradice los principios de equidad y mérito en la remuneración del trabajo.

La distribución uniforme del recaudo desconoce que el aprovechamiento es una actividad productiva basada en resultados medibles —como toneladas recuperadas, eficiencia en recolección o continuidad del servicio—, y que el esfuerzo y rendimiento de cada reciclador varían de manera significativa.

En consecuencia:

- Se rompe la proporcionalidad entre ingreso y aporte individual, desincentivando la productividad y la formalización.
- Se distorsiona la finalidad del incentivo, al convertirlo en una renta uniforme sin relación con el desempeño operativo.

- Se dificulta el control y la trazabilidad del flujo de recursos, al no existir parámetros objetivos que vinculen la remuneración con el trabajo efectivamente realizado.
- Falta de sustento técnico y económico

El Proyecto de Resolución no presenta en el Documento de Trabajo ni en sus anexos la metodología utilizada para determinar los porcentajes de remuneración asignados a los recicladores de oficio, ni explica si dichos valores derivan de estudios de costos laborales, análisis de sostenibilidad financiera de las ORO o simulaciones del nuevo modelo tarifario.

Tampoco se especifica si el porcentaje se calcula sobre el recaudo bruto o neto de la actividad, ni se establecen reglas para garantizar que los recursos efectivamente lleguen a los recicladores.

En ausencia de este sustento, la medida puede generar desequilibrios financieros entre organizaciones o afectar la sostenibilidad del componente, especialmente en aquellas con estructuras operativas heterogéneas.

Solicitud a la CRA:

- Revisar el esquema de distribución uniforme previsto en el artículo 5.3.2.2.5.2.13, estableciendo que la remuneración a las personas recicladoras de oficio se determine con base en criterios proporcionales a la cantidad de residuos aprovechables efectivamente gestionados por cada persona recicladora.
- Definir claramente si el porcentaje se aplica sobre el recaudo bruto o neto, y establecer mecanismos de auditoría que garanticen la trazabilidad y el uso adecuado de los recursos.
- Mantener la finalidad de dignificación, pero mediante un esquema equitativo, medible y sostenible, que reconozca el esfuerzo individual y fortalezca la eficiencia del sistema de aprovechamiento.

Observación 13: Extralimitación de competencias en la imposición de provisiones para la protección social de las personas recicladoras de oficio.

El artículo 5.3.2.2.5.2.14 – PROVISIONES PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS RECICLADORAS DE OFICIO del Proyecto de Resolución dispone que las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) deberán provisionar un porcentaje del recaudo de la tarifa de la actividad de aprovechamiento para garantizar la protección social de sus asociados.

El artículo agrega que estas provisiones deberán mantenerse “hasta que sea reglamentado el literal g del objetivo 3 del artículo 2.3.2.8.2.2 del Decreto 1077 de 2015, por parte del Ministerio del Trabajo.” Asimismo, exige que los recursos se administren mediante fiducia o cuenta bancaria vigilada por la Superintendencia Financiera, y que sean reportados anualmente al Sistema Único de Información – SUI.

Esta propuesta no presenta sustento en relación con:

Extralimitación de competencia y contradicción normativa

La CRA carece de competencia para regular aspectos laborales o de seguridad social, como la protección social de las personas recicladoras de oficio. De acuerdo con la Ley 142 de 1994, sus funciones se limitan a la definición de metodologías tarifarias para garantizar la eficiencia económica y la suficiencia financiera de los servicios públicos domiciliarios.

La protección social, afiliación y contribuciones al Sistema General de Seguridad Social son materias reservadas a la Ley 100 de 1993, al Ministerio del Trabajo y a las entidades administradoras del sistema (UGPP, EPS, ARL, AFP, entre otras).

En consecuencia, la CRA no puede crear mecanismos de ahorro, provisión o destinación específica con fines de seguridad social, ni sustituir de manera transitoria al Ministerio del Trabajo bajo el argumento de una reglamentación pendiente.

El artículo 2.3.2.8.2.2 del Decreto 1077 de 2015 corresponde al objetivo de la política de aprovechamiento, y su literal g —citado por la CRA— hace referencia a la necesidad de diseñar un “mecanismo de protección social para los recicladores de oficio”, cuya definición corresponde expresamente al Ministerio del Trabajo.

La CRA, por tanto, no puede abrogarse esa competencia ni establecer medidas “mientras se reglamenta”, pues estaría actuando fuera del marco de su potestad regulatoria.

Falta de sustento financiero y operativo.

La obligación de provisionar hasta un 24% del recaudo tarifario afecta directamente la sostenibilidad financiera de las ORO, pues se trata de recursos que:

- No corresponden a costos de prestación del servicio;
- No se integran al modelo de remuneración tarifaria; y
- No cuentan con mecanismos de retorno, rentabilidad o control definidos.

Además, la norma impone la constitución de instrumentos financieros específicos (fiducia o cuenta bancaria), sin precisar quién cubrirá los costos de administración ni cuál será la rentabilidad esperada.

Esto configura una carga financiera adicional y no remunerada, que excede el alcance de la metodología tarifaria y genera riesgos de liquidez para las organizaciones.

Solicitud a la CRA:

- Eliminar el artículo 5.3.2.2.5.2.14, por exceder la competencia tarifaria de la CRA e invadir materias laborales y de seguridad social que corresponden al Ministerio del Trabajo y al marco de la Ley 100 de 1993.
- En caso de mantenerse una disposición transitoria, limitarla a la obligación de reporte de información relacionada con la vinculación y cobertura social de los recicladores, sin imponer provisiones ni retenciones sobre el recaudo.

Observación 14: Desproporción tarifaria entre aprovechamiento y recolección y transporte y disposición final

Las simulaciones realizadas con el modelo tarifario de la CRA muestran que el costo total por tonelada de la actividad de aprovechamiento se ubica entre 276.000 y 480.000 pesos por tonelada para las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) y entre 236.000 y 339.000 pesos por tonelada para las personas prestadoras diferentes (D-ORO).

Estos valores superan ampliamente el costo combinado de recolección, transporte y disposición final, que en promedio nacional se encuentra entre 150.000 y 180.000 pesos por tonelada, de acuerdo con la información técnica de la propia CRA. En consecuencia, reciclar una tonelada cuesta hasta 2,5 veces más que recogerla y disponerla, configurando una señal económica inversa: el usuario paga más por reciclar que por disponer.

Este resultado contradice los principios de eficiencia económica y de jerarquía ambiental previstos en la Ley 142 de 1994 (art. 87.2 y 87.4) y desvirtúa los objetivos de la Política Nacional de Economía Circular (CONPES 4011 de 2020) y del Programa Basura Cero, que promueven la reducción de disposición final y el fortalecimiento del aprovechamiento como alternativa prioritaria de gestión.

Desproporción técnica y distorsión de incentivos.

El aprovechamiento debería reflejar una estructura de costos competitiva y progresiva, que incentive la separación en la fuente y la participación de los usuarios en el reciclaje. Sin embargo, los costos reconocidos en el modelo CRA superan incluso los de actividades con mayores exigencias logísticas y tecnológicas, como la recolección y transporte mecanizado o la operación de rellenos sanitarios.

El resultado es un esquema tarifario ambientalmente regresivo: las actividades más sostenibles se vuelven las más costosas. Esto no solo contradice el principio “quien contamina paga”, sino que castiga económicamente al usuario que separa en la fuente y al prestador que apuesta por la economía circular.

Riesgo de incremento tarifario y pérdida de sostenibilidad financiera.

Trasladar los costos actuales del aprovechamiento al usuario final implicaría un aumento directo en la tarifa total del servicio de aseo, especialmente en municipios donde exista cobertura simultánea de ORO y D-ORO.

Esta situación genera tres riesgos críticos:

1. Aumento sustancial de la tarifa total del servicio, especialmente en estratos residenciales bajos, afectando la asequibilidad.

2. Caída en el recaudo efectivo, dado que el servicio de aseo presenta una alta elasticidad-precio de la demanda: incrementos tarifarios se traducen rápidamente en mayor morosidad y evasión.
3. Desincentivo al aprovechamiento formal, ya que los usuarios podrían preferir esquemas no regulados o informales de disposición para evitar mayores pagos.

Falta de Análisis de Impacto Normativo (AIN).

Toda propuesta regulatoria con incidencia tarifaria debe estar acompañada de un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que incluya:

- La cuantificación de los efectos económicos y distributivos de la medida,
- La evaluación del riesgo de aumentos tarifarios y su impacto en el recaudo,
- El análisis de elasticidad-precio de la demanda, y
- El examen de sostenibilidad financiera del sistema frente a los posibles escenarios de aplicación.

En el documento de trabajo del nuevo marco tarifario no se presenta ningún análisis de impacto ni simulaciones de elasticidades que permitan estimar las consecuencias económicas del reconocimiento tarifario del aprovechamiento. La omisión de este análisis impide dimensionar los efectos sobre los usuarios, la sostenibilidad del servicio y los equilibrios tarifarios entre actividades.

Solicitud a la CRA:

- Revisar integralmente los parámetros de costo, productividad y provisiones de la actividad de aprovechamiento, garantizando coherencia con los costos medios de recolección, transporte y disposición final.
- Elaborar y publicar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) incluyendo simulaciones de impacto tarifario agregado, evaluación de riesgo de aumentos y análisis de elasticidad-precio de la demanda del servicio de aseo.

- Alinear la estructura tarifaria con los principios de eficiencia, neutralidad y jerarquía ambiental, de modo que el aprovechamiento no resulte más costoso que la disposición final.
- Asegurar que las tarifas generen incentivos positivos para la separación en la fuente y la participación ciudadana, evitando efectos contraproducentes en el recaudo o la sostenibilidad del servicio.

Observación 15: Imposición de nuevas actividades y responsabilidades a los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables sin reconocimiento tarifario.

El Proyecto de Resolución impone a los prestadores de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables la ejecución de tareas adicionales asociadas al componente de aprovechamiento, sin que estas funciones cuenten con reconocimiento económico en ninguno de los modelos tarifarios —ni en el propio componente de aprovechamiento ni en el Factor de Gastos Administrativos (FGA).

En particular, los artículos 5.3.2.2.5.4 y 5.3.2.2.5.2.9 establecen que el prestador de recolección de no aprovechables deberá:

- Compartir la información sobre el tipo y uso de usuario, así como la cuenta contrato o número único de identificación del suscriptor, con los prestadores de aprovechamiento.
- Actuar como facturador conjunto del componente de aprovechamiento, calculando, liquidando y trasladando los valores a los usuarios, incluso cuando el costo y la gestión comercial pertenecen a las ORO o D-ORO.

Estas funciones constituyen nuevas cargas administrativas y operativas, relacionadas con gestión de información, conciliación de facturación, recaudo y reliquidaciones, que demandan recursos humanos, tecnológicos y financieros (personal, sistemas de información, atención de reclamaciones y manejo de cartera), pero no tienen reconocimiento tarifario alguno.

En el modelo vigente de la Resolución CRA 720 de 2015, estos costos eran parcialmente remunerados a través del Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS); sin embargo, bajo el nuevo marco tarifario, ni el componente de aprovechamiento ni el FGA contemplan compensación para el operador que asume estas funciones.

Esta omisión vulnera los principios de suficiencia financiera y eficiencia económica previstos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, pues traslada al operador de no aprovechables costos que no corresponden a su actividad ni se recuperan mediante la tarifa, afectando la sostenibilidad del servicio.

Adicionalmente, el artículo 5.3.2.2.5.2. – FACTURACIÓN INTEGRAL dispone:

“PARÁGRAFO 1. En los casos en los cuales, dentro de un municipio y/o distrito, se preste la actividad de aprovechamiento, y en el mismo, la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables sea realizada por más de un prestador, estos deberán realizar el cálculo de la tarifa final por suscriptor y la facturación, sobre su catastro de suscriptores en sus Áreas de Prestación del Servicio – APS.”

“PARÁGRAFO 2. En el caso que los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS no desarrollen la actividad de aprovechamiento o determinen que esta no es viable, pero que efectivamente se preste por parte de personas prestadoras, deberá cobrarse esta actividad vía tarifa a los suscriptores.”

Estas disposiciones agravan la carga regulatoria sobre los prestadores de recolección y transporte, al imponerles el deber de calcular, liquidar y facturar tarifas ajenas a su gestión, incluso en municipios cuyos PGIRS no contemplen el aprovechamiento o lo declaren no viable. En la práctica, los operadores de no aprovechables se ven obligados a actuar como intermediarios financieros de otra actividad regulada, sin remuneración y con riesgo de cartera por conceptos que no les competen.

Desde el punto de vista técnico y operativo, estas obligaciones implican:

- Procesamiento y validación de información generada por terceros.
- Integración de bases de datos heterogéneas y conciliación contable.
- Riesgos de errores en la facturación o cobro a usuarios por información incorrecta.
- Mayores requerimientos de sistemas de gestión comercial y de soporte al cliente.

Todo lo anterior excede las competencias asignadas a los prestadores de recolección de no aprovechables, definidos en el artículo 2.3.2.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015, y desvirtúa el principio de especialidad de la prestación.

Solicitud a la CRA:

- Que se reconozca una remuneración explícita a los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables por las funciones de cálculo, facturación, gestión de cartera, conciliación y administración de información derivadas de la facturación integral.
- Que se precise en la norma que la responsabilidad sobre la información del componente de aprovechamiento —incluyendo su generación, actualización, veracidad y oportunidad— recaea exclusivamente en el prestador de aprovechamiento, quien es el beneficiario de la remuneración tarifaria y debe asumir los riesgos y consecuencias derivados de su gestión.
- Que se modifiquen los artículos 5.3.2.2.5.4 y 5.3.2.2.5.2, eliminando las obligaciones impuestas a los prestadores de recolección y transporte de residuos no aprovechables que exceden su ámbito de prestación, y reasignando esas funciones a los prestadores de aprovechamiento.
- Que se garantice que cada actividad tarifaria sea responsable de sus propios costos y riesgos, en cumplimiento de los principios de neutralidad, suficiencia financiera y especialidad funcional establecidos en los artículos 87 y 88 de la Ley 142 de 1994.

Observación 15: Falta de mecanismos de control para evitar doble registro o facturación de un mismo usuario por varias ORO

El proyecto de resolución no contempla un procedimiento específico para los casos en que un mismo usuario o suscriptor sea reportado simultáneamente por varias Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO) o por prestadores diferentes (D-ORO). Esta situación es probable en áreas urbanas donde operan varias organizaciones en una misma Área de Prestación del Servicio (APS) o cuando los censos municipales de recicladores aún se encuentran en proceso de actualización.

Si distintas ORO reportan al mismo usuario como atendido dentro de su base de datos, el sistema de información podría reflejar duplicidad de suscriptores y toneladas aprovechadas, generando consecuencias como:

- Doble facturación del componente de aprovechamiento al mismo usuario.
- Sobre-reconocimiento tarifario para una o varias ORO, al contabilizar dos veces el mismo volumen o recaudo.
- Conflictos operativos entre organizaciones por la titularidad del usuario o de la ruta atendida.
- Distorsiones en la información reportada al SUI, afectando la trazabilidad y la planeación sectorial.

Estos riesgos son especialmente relevantes en los municipios donde coexisten varias ORO en distintas fases de regularización, sin delimitaciones claras de cobertura ni herramientas de interoperabilidad de bases de datos.

El proyecto tampoco define qué criterio prevalecerá para determinar la prioridad de reporte en los casos de duplicidad.

La ausencia de un protocolo de validación genera inseguridad jurídica y operativa para los prestadores, además de riesgos financieros por posibles devoluciones o reclamos de los usuarios.

Solicitud a la CRA:

- Definir expresamente un mecanismo de verificación y prelación de reporte cuando un mismo usuario sea registrado por más de una ORO o D-ORO, estableciendo criterios objetivos y verificables para asignar la titularidad del usuario.
- Implementar controles en el Sistema Único de Información (SUI) que impidan la duplicidad de usuarios y de toneladas aprovechadas, permitiendo cruces automáticos entre bases de datos de prestadores.
- Asignar la responsabilidad de validación al ente territorial o a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, garantizando imparcialidad y trazabilidad en los casos de conflicto.
- Evitar la doble facturación y el doble reconocimiento tarifario, asegurando que cada usuario sea atendido y registrado por un solo prestador, con respaldo documental y registro de pesaje verificable.

3. CONCLUSIONES

El proyecto de resolución que redefine el componente de aprovechamiento constituye un avance en la consolidación de un esquema tarifario incluyente y diferenciado; sin embargo, el análisis realizado por Andesco evidencia importantes vacíos técnicos, financieros y normativos que deben ser corregidos antes de su adopción definitiva.

Se observa, en primer lugar, una falta de coherencia regulatoria frente al Decreto 1381 de 2024, al replicar fases de regularización ya definidas y crear condiciones paralelas que generan incertidumbre jurídica. Asimismo, la propuesta fragmenta la unidad contractual del servicio de aseo al pretender establecer un contrato de condiciones uniformes independiente para el aprovechamiento, sin fundamento legal que lo sustente.

El límite del 25 % de participación de mercado para las personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores carece de justificación técnica y puede originar conflictos operativos, mientras que la ausencia de un procedimiento claro para la adecuación a dicho límite incrementa la inseguridad regulatoria. A ello se suma la excesiva complejidad del modelo tarifario, que combina múltiples variables (segmentos, fases, niveles de separación, tipos de prestador y planes de progresividad), generando más de mil combinaciones posibles y contraviniendo el principio de simplicidad previsto en el artículo 87.5 de la Ley 142 de 1994.

Se advierten también disposiciones que exceden la competencia de la CRA, como la obligación de provisiones para la transición de vehículos o para la protección social de los recicladores, materias reservadas al Ministerio del Trabajo. De igual manera, persisten asimetrías metodológicas entre ORO y D-ORO, y entre las actividades de aprovechamiento y tratamiento, que vulneran el principio de neutralidad tarifaria y distorsionan los incentivos económicos del sistema.

El aspecto más preocupante radica en la **desproporción tarifaria**: los costos propuestos para el aprovechamiento, que oscilan entre **276.000 y 480.000 pesos por tonelada**, superan con holgura la suma de los costos de recolección, transporte y disposición final, situados entre **150.000 y 180.000 pesos por tonelada**. Este desequilibrio genera una señal económica inversa, en la que reciclar resulta más

costoso que disponer, afectando la viabilidad del modelo y el cumplimiento de las metas de economía circular.

A ello se suma la **ausencia de un Análisis de Impacto Normativo (AIN)**, exigido por la Resolución CRA 853 de 2018, que permita evaluar el riesgo de incrementos tarifarios, los efectos distributivos y la elasticidad-precio de la demanda. Sin dicho análisis, la Comisión no puede dimensionar adecuadamente el impacto del nuevo esquema sobre las tarifas, el recaudo y la sostenibilidad del servicio.

Finalmente, se advierte la necesidad de establecer mecanismos claros de coordinación entre prestadores, especialmente para evitar el doble registro o facturación de un mismo usuario, y de garantizar que toda nueva obligación operativa impuesta a los prestadores de recolección y transporte cuente con reconocimiento tarifario expreso.

En síntesis, las observaciones formuladas por Andesco buscan que la CRA **ajuste la propuesta a los principios de legalidad, neutralidad y suficiencia financiera**, asegurando que el componente de aprovechamiento sea ambientalmente deseable, socialmente incluyente y económicamente sostenible. Solo así será posible consolidar un modelo tarifario coherente con la jerarquía ambiental, viable para los prestadores y equitativo para los usuarios del servicio público de aseo.