

**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.**

Régimen de Calidad y Descuentos

## Contenido

|                        |    |
|------------------------|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 2  |
| 2. OBSERVACIONES ..... | 3  |
| 3. CONCLUSIONES.....   | 18 |

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de participación ciudadana convocado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, la Cámara de Aseo y Gestión de Residuos de ANDESCO presenta el presente documento de observaciones gremiales al Régimen de Calidad y Descuentos incluido en el Capítulo 8 del *Proyecto de Resolución “Por la cual se subroga el Título 2, Parte 3, Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021”* y su correspondiente *Documento de Trabajo PN-2025-18579*.

El objetivo de este documento es contribuir constructivamente al fortalecimiento técnico y jurídico del nuevo marco tarifario del servicio público de aseo, procurando que el régimen de calidad garantice el equilibrio entre la protección de los usuarios y la suficiencia financiera de las empresas prestadoras, conforme a los principios establecidos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994: eficiencia económica, neutralidad, transparencia y sostenibilidad.

Las observaciones se estructuran por indicador, analizando la coherencia metodológica, la trazabilidad de la información, la proporcionalidad de los descuentos y su articulación con el marco jurídico vigente (Ley 142 de 1994, Decreto 1077 de 2015 y Resolución CRA 720 de 2015).

Cada observación concluye con una solicitud concreta a la CRA, orientada a promover un esquema de calidad replicable, transparente y financieramente equilibrado.

## 2. OBSERVACIONES

**Observación 1:** Falta de sustento técnico y jurídico para los niveles de descuento aplicables por resolución de PQR

El Proyecto de Resolución propone aplicar descuentos del 10 % y 20 % sobre la tarifa final del servicio cuando las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) de los usuarios sean resueltas en primera o segunda instancia a favor del usuario. Sin embargo, el documento no presenta ninguna justificación técnica, económica ni jurídica que sustente la elección de estos valores, ni demuestra su proporcionalidad frente al hecho que se busca corregir.

De acuerdo con los principios establecidos en los artículos 87 y 90 de la Ley 142 de 1994, las metodologías tarifarias deben garantizar simultáneamente la eficiencia económica, la neutralidad y la suficiencia financiera del servicio. La fijación de descuentos porcentuales sin análisis de impacto rompe ese equilibrio, pues introduce una penalización directa sobre los ingresos de la persona prestadora sin considerar el costo real del evento ni su incidencia en la calidad percibida por el usuario.

Tampoco se explican los criterios de dosimetría aplicados para distinguir entre el 10 % (primera instancia) y el 20 % (segunda instancia). No se indica si dichos porcentajes se derivan de estudios de sensibilidad, de análisis de frecuencia de PQR o de comparaciones internacionales. La ausencia de esta sustentación impide evaluar la razonabilidad de la medida y podría convertir los descuentos en sanciones desproporcionadas, especialmente en casos donde el número de reclamaciones es reducido o se origina en interpretaciones normativas legítimas.

Además, el régimen propuesto no aclara si los descuentos se aplican de forma acumulativa, temporal o permanente, ni si se limitan a los casos en los que se evidencie una falla real en la prestación del servicio. La aplicación automática de un descuento económico frente a cualquier reclamación resuelta a favor del usuario — sin análisis de causalidad ni prueba de daño— puede vulnerar el principio de debido proceso y desincentivar la gestión comercial y operativa de las empresas.

Desde la perspectiva financiera, la imposición de descuentos del 10 % y 20 % sobre la tarifa final puede representar reducciones sustanciales de los ingresos anuales, comprometiendo la capacidad de cubrir los costos fijos y las inversiones necesarias para garantizar la continuidad y expansión del servicio. Al no haberse publicado un

análisis de impacto tarifario o un modelo de simulación que cuantifique estos efectos, no es posible afirmar que el régimen preserve la sostenibilidad económica exigida por la ley.

Solicitudes a la CRA:

- Publicar la metodología o criterios técnicos utilizados para definir los porcentajes del 10 % y 20 %, incluyendo su justificación jurídica y económica.
- Realizar un análisis de impacto financiero que evalúe los efectos de estos descuentos sobre la suficiencia y sostenibilidad del servicio, en cumplimiento de los artículos 87 y 90 de la Ley 142 de 1994.
- Aclarar si los descuentos tienen carácter temporal o permanente, y si aplican únicamente a casos donde se verifique una falla en la prestación o incumplimiento del contrato de condiciones uniformes.
- Revisar la dosimetría y proporcionalidad de los descuentos, considerando el costo real del evento, la frecuencia de las PQR y la magnitud del perjuicio al usuario.
- Garantizar que la aplicación de estos descuentos esté precedida por un procedimiento que respete el derecho al debido proceso de la persona prestadora, con oportunidad de defensa y contradicción.

**Observación 2:** Indicador IRHFRT – Incumplimiento de rutas, horarios y frecuencias de recolección y transporte

En el artículo 5.3.2.4.3.3. del Proyecto de Resolución, correspondiente al “INCUMPLIMIENTO DE RUTAS, HORARIOS Y FRECUENCIAS DE RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE (IRHFRT) (...)

*PARÁGRAFO 1. Las rutas, horarios y frecuencias deben estar previamente establecidas y comunicadas a los usuarios de acuerdo con el Contrato de Servicios Públicos contentivo de las condiciones uniformes, el Programa de Prestación del Servicio Público de Aseo – PPSA, y el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS.”\**

El indicador IRHFRT busca medir el cumplimiento operativo de las rutas y frecuencias del servicio de recolección y transporte. Si bien el propósito es

coherente con los principios de continuidad y calidad, la redacción del artículo introduce varios problemas que comprometen su aplicabilidad y su coherencia con el marco legal vigente.

En primer lugar, la inclusión del PGIRS como documento de referencia para definir rutas, horarios y frecuencias carece de fundamento jurídico. El Decreto 1077 de 2015 establece de manera expresa que estas condiciones deben fijarse en el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo (PPSA), instrumento que forma parte integral del contrato de condiciones uniformes (CCU) y que refleja las obligaciones operativas del prestador. El PGIRS es un instrumento de planeación a cargo del municipio, de carácter estratégico y no operativo, utilizarlo como parámetro de cumplimiento expone al prestador a descuentos derivados de decisiones exógenas al servicio.

Tampoco se define la fuente oficial de información para la medición. No se aclara si el cálculo se basará en reportes del SUI, registros GPS o informes de supervisión municipal. La ausencia de un protocolo único genera riesgos de discrecionalidad e imposibilita replicar los resultados. Además, el indicador contabiliza el número de incumplimientos sin distinguir su gravedad, duración o magnitud. Una falla aislada en una microrruta tiene el mismo peso que una interrupción prolongada, lo que distorsiona la evaluación de la calidad real del servicio.

Adicionalmente, el indicador no excluye causas no imputables al prestador, como cierres viales, bloqueos, fallas mecánicas o restricciones ambientales, trasladando al operador riesgos que deberían permanecer fuera de su control regulatorio.

Finalmente, el descuento aplicable al IRHFRT se ejecuta directamente sobre el componente de recolección y transporte (CRT), que representa cerca del 50 % de la tarifa final. Un ajuste porcentual aparentemente bajo puede significar una reducción considerable del ingreso regulado y del margen operativo del servicio, comprometiendo su sostenibilidad.

Solicitudes a la CRA:

- Eliminar la referencia al PGIRS en el artículo 5.3.2.4.3.3 y restringir la definición de rutas y frecuencias al PPSA y al contrato de condiciones uniformes.
- Definir un protocolo técnico y estadístico que defina la fuente de información, periodicidad de evaluación y criterios de imputación de responsabilidad.

- Incorporar una ponderación por gravedad y recurrencia, diferenciando incumplimientos leves, moderados y graves.
- Excluir del cálculo los eventos de fuerza mayor o causas externas ajenas al prestador.

**Observación 3:** Indicador IRHFBL – Incumplimiento de rutas, horarios y frecuencias de barrido y limpieza

El artículo 5.3.2.4.3.4 del Proyecto de Resolución establece que el cumplimiento de las rutas, horarios y frecuencias de barrido y limpieza deberá verificarse con base en la información de los sistemas de seguimiento del prestador y en las inspecciones del ente territorial.

Esta redacción plantea ambigüedades importantes que comprometen la trazabilidad y la seguridad jurídica del indicador. No se define cuál de las dos fuentes prevalece en caso de discrepancia ni cómo se resolverán los conflictos entre los registros del prestador y las verificaciones del municipio. Dado que los entes territoriales no tienen competencia para medir la calidad del servicio público domiciliario, la inclusión de sus inspecciones como elemento determinante carece de fundamento legal y abre la puerta a apreciaciones subjetivas o duplicadas.

De acuerdo con los artículos 73 y 79 de la Ley 142 de 1994, la vigilancia del cumplimiento de las condiciones de calidad es una función exclusiva de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Permitir que entidades locales intervengan en esta medición genera un solapamiento institucional que podría derivar en descuentos o sanciones sin sustento técnico ni procedimental.

Asimismo, el indicador no distingue entre barrido manual y mecánico, dos modalidades con dinámicas operativas y sistemas de control totalmente distintos. En el barrido manual, el seguimiento depende de reportes de campo, mientras que en el mecánico se realiza mediante sistemas GPS y bitácoras de vehículos. Aplicar un único criterio de medición a ambas modalidades desconoce la realidad operativa de los prestadores y puede generar penalizaciones injustas.

Finalmente, el descuento asociado a este indicador se aplica sobre el componente de barrido, el cual está compuesto en su mayoría por costos fijos de personal, dotación y mantenimiento. Penalizarlo automáticamente ante cualquier

inconsistencia en los reportes de cumplimiento —sin discriminar causas atribuibles o no al prestador— genera un riesgo de sub remuneración estructural del servicio y afecta la sostenibilidad financiera de las empresas, especialmente en entornos con condiciones urbanas, topográficas o climáticas adversas.

Solicitudes a la CRA:

- Eliminar la referencia a las inspecciones del ente territorial como fuente válida de verificación y limitar la medición a los registros de seguimiento del prestador y a la información reportada al SUI.
- Incluir la diferenciación técnica por modalidad de barrido (manual, mecánico o mixto), con parámetros de control y validación específicos.
- Establecer un límite máximo de descuento aplicable al componente CBLS, que preserve la suficiencia financiera y la proporcionalidad del régimen de calidad.

**Observación 4:**      Indicador CPLT – Cumplimiento de parámetros de tratamiento de lixiviados

El artículo 5.3.2.4.3.5 del Proyecto de Resolución establece que las personas prestadoras deberán garantizar que las muestras de lixiviados cumplan con los parámetros definidos en el permiso ambiental, y que cuando el cumplimiento sea inferior al 90 %, se aplicará un descuento sobre el componente de tratamiento de lixiviados.

El indicador CPLT busca medir la eficiencia del sistema de tratamiento de lixiviados en los rellenos sanitarios, pero su diseño y alcance presentan inconsistencias que pueden derivar en una doble penalización y en distorsiones tarifarias significativas.

En primer lugar, el control de la calidad de los vertimientos es una competencia propia de la autoridad ambiental, conforme al Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 0631 de 2015, que fijan los límites máximos permisibles y los mecanismos de seguimiento. La CRA, al establecer un descuento tarifario condicionado al cumplimiento de dichos parámetros, introduce una sanción económica paralela por un hecho que ya se encuentra sujeto a vigilancia y penalización ambiental. Esta duplicidad de consecuencias vulnera los principios de coordinación institucional y razonabilidad administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998.



Además, el indicador no distingue entre causas imputables al prestador y aquellas derivadas de factores exógenos o de fuerza mayor, como lluvias intensas, fallas eléctricas prolongadas, variaciones en la composición de los residuos o restricciones impuestas por la autoridad ambiental sobre la operación de la planta.

Penalizar de manera automática estas situaciones, sin un análisis de causalidad, trasladaría al operador riesgos que no controla y afectaría la neutralidad regulatoria definida en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Tampoco se encuentra justificación técnica para el umbral de cumplimiento del 90 % establecido por la CRA. Este valor es arbitrario y no responde a la diversidad tecnológica existente en los sistemas de tratamiento (físico-químicos, biológicos o combinados), ni a la variabilidad normal de las cargas contaminantes en temporada de lluvias o por la heterogeneidad de los residuos dispuestos. Un límite uniforme ignora las particularidades operativas de cada relleno sanitario y puede generar descuentos desproporcionados para prestadores que mantienen niveles aceptables de desempeño ambiental.

Por otra parte, el texto no define la frecuencia de muestreo, los criterios de validación de resultados ni la forma en que se integrarán los reportes del laboratorio al cálculo del indicador. En la práctica, estas omisiones impiden verificar la trazabilidad de la información y dificultan la defensa técnica del prestador frente a un eventual descuento.

Finalmente, el descuento tarifario asociado al CPLT se aplica directamente sobre el componente de tratamiento de lixiviados, que es intensivo en inversión y costos fijos. Una reducción de ingresos bajo este esquema podría comprometer la operación continua del sistema de tratamiento y, paradójicamente, afectar la sostenibilidad ambiental que el indicador pretende incentivar.

Solicitudes a la CRA:

- Eliminar el indicador dada su relación con las obligaciones ambientales, para evitar duplicidad con las sanciones de la autoridad competente.
- Precisar las condiciones de medición y validación de las muestras, incluyendo frecuencia, laboratorios acreditados y mecanismos de reporte al SUI.

- Incorporar excepciones explícitas para eventos de fuerza mayor o causas externas que afecten temporalmente la calidad de los lixiviados.

**Observación 5:** Indicador ICCRS – Índice de compactación de residuos sólidos

El artículo 5.3.2.4.3.6 del Proyecto de Resolución define el “ÍNDICE DE COMPACTACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS (ICCRS)” como la relación entre el peso y el volumen de los residuos dispuestos en el relleno sanitario. Adicionalmente, establece que cuando el índice promedio se ubique por debajo de los valores de referencia determinados por la CRA, el prestador será considerado incumplido y se aplicará el descuento correspondiente sobre el componente de disposición final.

El propósito del indicador es promover una adecuada operación de los rellenos sanitarios y optimizar la vida útil de las celdas mediante una compactación eficiente. No obstante, el diseño actual presenta varias limitaciones técnicas y conceptuales que pueden llevar a conclusiones erróneas o a descuentos injustificados para los prestadores.

En primer lugar, la compactación depende de una multiplicidad de variables operativas que no son controlables de forma directa ni homogénea por todos los operadores. Factores como el tipo y composición de los residuos, la humedad, las condiciones climáticas, la densidad de tránsito vehicular sobre la celda, la topografía y la tecnología de los equipos de compactación inciden de manera significativa en el resultado. Aplicar un valor único de referencia, sin diferenciar entre categorías de rellenos ni considerar el tipo de maquinaria empleada, desconoce esta variabilidad y puede conducir a penalizaciones arbitrarias.

Asimismo, el Decreto 1077 de 2015 establece que las personas prestadoras deben garantizar una operación técnica adecuada, pero no fija valores específicos de densidad o compactación. Estos parámetros son definidos por los diseños aprobados en la licencia ambiental o en los planes de manejo de cada sitio. En consecuencia, establecer un estándar nacional de compactación como criterio de cumplimiento implica sustituir la competencia técnica de la autoridad ambiental, que es quien aprueba el diseño estructural y define la densidad de operación de cada relleno.

Tampoco se precisa la metodología de medición del indicador. No se especifica si los datos provendrán de aforos volumétricos, de reportes topográficos o de estimaciones indirectas. La falta de un protocolo unificado puede dar lugar a resultados inconsistentes entre prestadores, o incluso dentro del mismo relleno, según el método utilizado. Además, el proyecto no establece la periodicidad de evaluación ni los mecanismos de validación de la información reportada al SUI.

Finalmente, el descuento derivado del ICCRS se aplica sobre el componente de disposición final, que involucra altos costos fijos por maquinaria, combustibles y mantenimiento, así como obligaciones ambientales de largo plazo. La aplicación de descuentos automáticos por variaciones en la densidad sin un análisis técnico de causa-efecto puede comprometer la suficiencia financiera y desalentar la inversión en tecnología o mejoras operativas.

Solicitudes a la CRA:

- Eliminar la fijación de un valor único nacional de referencia y reemplazarlo por rangos diferenciados según la categoría del relleno, el tipo de residuo y la tecnología de compactación empleada.
- Alinear el indicador con los parámetros aprobados en la licencia ambiental, de manera que el cumplimiento se mida frente al diseño operativo específico del sitio.
- Definir un protocolo técnico de medición que precise el método, la frecuencia de evaluación y la validación de los datos, asegurando trazabilidad y comparabilidad.
- Excluir del cálculo los periodos afectados por condiciones climáticas extremas o eventos no imputables al prestador.
- Revisar la magnitud del descuento aplicable para garantizar su proporcionalidad y coherencia con los costos fijos del componente de disposición final.

**Observación 6:** Indicador ICSP – Índice de calidad del servicio prestado

El artículo 5.3.2.4.3.7 del Proyecto de Resolución introduce el “ÍNDICE DE CALIDAD DEL SERVICIO PRESTADO (ICSP)”, señalando que su objetivo es medir la calidad integral de la prestación del servicio público de aseo con base en la

ponderación de diferentes indicadores de cumplimiento operativo y comercial, entre ellos los relacionados con recolección, transporte, barrido, limpieza urbana y disposición final. El proyecto dispone que, cuando el ICSP sea inferior al 90 %, el prestador será considerado incumplido y se aplicará el descuento correspondiente sobre la tarifa total del servicio.

El enfoque integral que propone la CRA resulta positivo en la medida en que busca evaluar el desempeño general del servicio; sin embargo, el diseño del indicador presenta debilidades estructurales que comprometen su coherencia metodológica y su aplicabilidad práctica.

En primer lugar, el ICSP duplica los efectos de otros indicadores ya existentes dentro del mismo régimen de calidad. Al incorporar en su cálculo resultados asociados al IRHFRT, IRHFBL, ICCRS y CPLT, se genera una doble penalización sobre los mismos hechos, pues los descuentos de cada indicador se aplicarían individualmente y luego volverían a incidir de forma acumulada en el ICSP. Esta superposición vulnera el principio de proporcionalidad y puede derivar en una reducción tarifaria excesiva que exceda la capacidad de absorción financiera de los prestadores.

Tampoco se define con claridad la ponderación de cada variable dentro del índice. El proyecto no especifica si los pesos son iguales o si se asignan según la relevancia de cada actividad (recolección, disposición, limpieza, etc.). La ausencia de criterios de ponderación objetivos impide replicar el cálculo y limita la transparencia del régimen, contraviniendo el artículo 87.3 de la Ley 142 de 1994, que exige que las metodologías tarifarias sean públicas, comprensibles y verificables.

Asimismo, el ICSP no diferencia entre prestadores integrados y prestadores desagregados. En la práctica, un operador especializado que solo realiza recolección o disposición final no tendría información ni control sobre las demás actividades incluidas en el índice, pero se vería afectado por su resultado global. Esta falta de correspondencia entre responsabilidad y evaluación desconoce la estructura real del mercado del servicio de aseo y puede inducir sesgos competitivos entre empresas con distintos alcances operativos.

Por otra parte, el proyecto no define la fuente de información ni la periodicidad de evaluación del ICSP. Dado que el indicador integra variables provenientes de distintas actividades y sistemas (SUI, reportes operativos, controles ambientales), es indispensable establecer un procedimiento de consolidación, validación y

verificación previo a la aplicación de descuentos. La omisión de este proceso puede generar resultados contradictorios y un alto nivel de litigiosidad.

Finalmente, el umbral de cumplimiento del 90 % fijado por la CRA carece de sustento técnico. No se presenta evidencia que demuestre que este valor representa un punto de eficiencia o de calidad óptimo. En sectores con alta dispersión geográfica, dificultades de acceso o condiciones topográficas adversas, el cumplimiento puede ser estructuralmente inferior sin que ello implique deficiencia en la gestión. La aplicación de un umbral uniforme puede penalizar injustamente a los prestadores que operan en entornos complejos y menos eficientes por condiciones ajenas a su control.

Solicitudes a la CRA:

- Evitar la duplicidad de sanciones al eliminar del cálculo del ICSP los indicadores que ya tienen descuentos individuales (IRHFRT, IRHFBL, ICCRS, CPLT, entre otros).
- Definir la metodología de cálculo y ponderación del índice, con fórmulas transparentes y verificables por los prestadores.
- Diferenciar el cálculo del ICSP según la naturaleza del prestador (integrado o especializado), para que el indicador evalúe únicamente las actividades bajo su responsabilidad.
- Revisar el umbral del 90 % de cumplimiento, sustituyéndolo por un rango flexible ajustado a las condiciones operativas de cada segmento y entorno territorial.

**Observación 7:**      Indicador RTI – Reporte tarifario de información

El artículo 5.3.2.4.3.8 del Proyecto de Resolución establece que las personas prestadoras deberán cumplir con el reporte oportuno, completo y veraz de la información tarifaria al Sistema Único de Información – SUI, y que el incumplimiento de esta obligación será medido mediante el Indicador de Reporte Tarifario de Información (RTI), cuyo resultado determinará la aplicación de descuentos sobre la tarifa final del servicio.

Si bien la oportunidad y calidad de la información tarifaria son condiciones esenciales para la transparencia regulatoria, el enfoque sancionatorio adoptado en este indicador plantea serios cuestionamientos jurídicos y técnicos.

En primer lugar, el reporte de información al SUI constituye una obligación legal de carácter administrativo y de supervisión, no un elemento inherente a la prestación del servicio público de aseo. De acuerdo con los artículos 73 y 79 de la Ley 142 de 1994, corresponde exclusivamente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) exigir, verificar y sancionar los incumplimientos en el suministro de información. Al introducir un descuento tarifario adicional, la CRA estaría imponiendo una doble sanción por el mismo hecho, lo cual desborda sus competencias regulatorias y contraviene los principios de especialidad y coordinación institucional.

En segundo lugar, el diseño del indicador tampoco establece un procedimiento claro para la determinación del incumplimiento ni para la aplicación del descuento. La simple constatación de una omisión o retraso en el SUI no puede dar lugar a una reducción automática de ingresos regulados, pues podrían existir causas justificadas como fallas técnicas del sistema, inconsistencias metodológicas, solicitudes de ajuste por parte de la CRA o dificultades de conectividad fuera del control del prestador. Aplicar descuentos sin permitir la contradicción o defensa del operador implica desconocer el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, y reiterado en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que exige garantizar la participación del administrado antes de adoptar decisiones que le sean adversas.

Adicionalmente, el indicador no diferencia entre tipos de incumplimiento ni sus consecuencias. La omisión parcial de un anexo o un error formal de digitación se sancionaría de igual manera que un incumplimiento grave o reiterado, lo que vulnera el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 36 del CPACA.

El proyecto tampoco demuestra una relación directa entre la entrega oportuna de información y la calidad o eficiencia del servicio prestado. Reducir la tarifa como consecuencia de un incumplimiento informativo no incentiva mejoras operativas ni protege al usuario; por el contrario, afecta la suficiencia financiera del prestador y distorsiona la señal económica del régimen tarifario.

Finalmente, aplicar el descuento sobre la tarifa final y no sobre un componente específico amplifica los efectos económicos de la medida. Dado que los reportes tarifarios son periódicos y no continuos, un retraso puntual podría traducirse en una reducción permanente de ingresos, lo que resulta desproporcionado e injustificado desde el punto de vista regulatorio.

#### Solicitudes a la CRA:

- Eliminar el descuento tarifario por incumplimientos en el reporte de información y remitir su control exclusivamente a la SSPD, autoridad competente en materia de supervisión y sanción.
- En caso de mantenerse el indicador, limitarlo a un mecanismo de seguimiento sin efecto económico, de carácter informativo y no sancionatorio.
- Incorporar criterios de gradualidad y proporcionalidad, diferenciando entre errores menores, retrasos justificados e incumplimientos graves o reiterados.
- Establecer un procedimiento previo de verificación y contradicción, garantizando el derecho al debido proceso del prestador antes de la imposición de cualquier descuento.

#### **Observación 8:** Indicador CGS – Cumplimiento de georreferenciación de suscriptores

El artículo 5.3.2.4.3.9 del Proyecto de Resolución establece que los prestadores deberán garantizar la georreferenciación de suscriptores dentro del área de prestación del servicio, de acuerdo con los requerimientos de información establecidos por la CRA y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Adicionalmente, se prevé que el incumplimiento de esta obligación generará un descuento sobre la tarifa final.

Si bien la georreferenciación de suscriptores constituye una herramienta valiosa para la planeación y la gestión del servicio, su incorporación dentro del régimen de calidad con efectos tarifarios plantea serios inconvenientes conceptuales y normativos.

En primer lugar, la georreferenciación es una obligación de información, no una variable de calidad del servicio. El artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y la Resolución SSPD 20161300047845 establecen que corresponde a la SSPD solicitar, verificar y administrar la información de los prestadores, incluyendo la localización geográfica de suscriptores y rutas. La CRA, al convertir esta obligación en un parámetro de calidad con sanción económica, extiende indebidamente su competencia regulatoria hacia un ámbito de control administrativo reservado a la Superintendencia.

Además, el indicador no define con precisión el estándar de cumplimiento ni el método de verificación. No se aclara qué nivel de precisión geográfica se exige (manzana, predio o coordenada exacta), qué fuente de referencia se utilizará (catastro, SIG municipal o información del prestador), ni con qué periodicidad deberá actualizarse la base de datos. Esta indefinición metodológica genera incertidumbre y riesgo de sanciones por diferencias técnicas entre sistemas de información.

El proyecto tampoco reconoce las limitaciones técnicas y cartográficas presentes en muchas zonas del país. En municipios sin catastro multipropósito, con asentamientos informales o sin infraestructura SIG actualizada, los prestadores no disponen de bases geográficas oficiales con las cuales contrastar la ubicación de los suscriptores. Exigirles resultados uniformes frente a prestadores urbanos con sistemas georreferenciados de alta precisión resulta inequitativo y desconoce la heterogeneidad territorial del país.

Adicionalmente, el artículo no contempla ningún procedimiento previo de validación ni posibilidad de contradicción antes de aplicar el descuento. Esto vulnera el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, al no garantizar al prestador la oportunidad de demostrar la existencia de causas justificadas, errores de interoperabilidad o inconsistencias atribuibles a la infraestructura de datos del municipio o del SUI.

Desde el punto de vista económico, la aplicación de descuentos por deficiencias de georreferenciación carece de relación directa con la calidad percibida por el usuario o con la eficiencia operativa del servicio. Este tipo de sanción tarifaria no incentiva mejoras en la prestación, sino que penaliza factores de información y coordinación institucional que deberían resolverse a través de mecanismos de asistencia técnica o estandarización de sistemas.



#### Solicitudes a la CRA:

- Eliminar la georreferenciación de suscriptores como indicador de calidad con efectos tarifarios, manteniéndola únicamente como obligación de información bajo supervisión de la SSPD.
- En caso de conservarse el indicador, definir un protocolo técnico claro que establezca nivel de precisión, fuente de referencia, periodicidad de actualización y metodología de validación.
- Incorporar mecanismos de coordinación con los municipios y catastros locales para garantizar disponibilidad de bases cartográficas oficiales.
- Incluir un procedimiento previo de verificación y contradicción, garantizando el derecho al debido proceso del prestador antes de la aplicación de cualquier descuento.
- Establecer criterios de gradualidad y proporcionalidad, diferenciando entre errores técnicos, ausencia de información oficial y omisiones imputables al prestador.

**Observación 9:** Falta de proporcionalidad y gradualidad en la aplicación de los indicadores de la categoría I

El Proyecto de Resolución establece para la Categoría I un conjunto de indicadores de calidad que operan bajo una lógica booleana (cumple / no cumple). Según esta estructura, cualquier desviación frente al valor de referencia genera automáticamente un descuento total, sin graduar la magnitud ni la frecuencia del incumplimiento.

Este enfoque simplifica la medición, pero resulta inequitativo y desproporcionado desde la perspectiva regulatoria. En la práctica, un prestador que presenta un incumplimiento marginal —por ejemplo, un retraso puntual o un valor apenas inferior al umbral— recibiría la misma penalización que aquel que incumple de manera sistemática o con afectación significativa al usuario. La ausencia de un sistema que distinga entre grados de desempeño distorsiona la señal económica y vulnera los principios de proporcionalidad y razonabilidad consagrados en el artículo 36 del CPACA y en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Además, los indicadores de tipo binario no permiten reflejar mejoras parciales ni progresos sostenidos. Un prestador que corrige buena parte de sus deficiencias pero aún no alcanza el 100 % de cumplimiento continúa siendo tratado como incumplido total, lo cual desincentiva la mejora continua y debilita la finalidad pedagógica del régimen de calidad.

El esquema propuesto tampoco considera la gravedad o impacto real del incumplimiento sobre el servicio. Faltas menores de carácter administrativo pueden generar la misma sanción que fallas operativas graves que afectan la continuidad o la salubridad pública. Al no existir un sistema de ponderación que mida la magnitud del incumplimiento, el modelo desconoce la heterogeneidad de los eventos y castiga de igual forma situaciones de distinta severidad.

Desde el punto de vista financiero, esta rigidez genera una exposición desproporcionada para los prestadores, que podrían enfrentar descuentos elevados por incumplimientos de bajo impacto. La falta de gradualidad también dificulta la planeación y el control de riesgos, afectando la estabilidad de los flujos tarifarios reconocidos por la regulación.

Solicitudes a la CRA:

- Sustituir los indicadores de naturaleza booleana por indicadores graduales o porcentuales que reflejen la magnitud del cumplimiento o incumplimiento.
- Incorporar un sistema de ponderación por severidad, que distinga entre incumplimientos leves, moderados y graves según su efecto en la calidad del servicio.
- Establecer un método de cálculo continuo, que permita reconocer avances parciales y mejoras sostenidas en el desempeño de los prestadores.
- Garantizar que los descuentos aplicables sean proporcionales al impacto real del incumplimiento sobre la calidad y continuidad del servicio.
- Publicar una guía técnica de evaluación y clasificación de los incumplimientos, para asegurar transparencia, trazabilidad y equidad en la aplicación del régimen de calidad.

### 3. CONCLUSIONES

El análisis del régimen de calidad y descuentos propuesto por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA evidencia avances importantes en la intención de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la prestación del servicio público de aseo. No obstante, la metodología planteada presenta vacíos técnicos y jurídicos que podrían generar efectos contrarios a los principios de eficiencia económica, neutralidad, proporcionalidad y suficiencia financiera establecidos en la Ley 142 de 1994.

En primer lugar, se observa que varios de los indicadores propuestos carecen de trazabilidad metodológica y de justificación técnica suficiente. La ausencia de protocolos claros de medición, validación y verificación dificulta la replicabilidad del régimen y aumenta el riesgo de interpretaciones discrecionales. La CRA debe garantizar que todos los indicadores sean objetivos, verificables y replicables, sustentados en información oficial y procedimientos públicos.

En segundo término, se identifican múltiples casos de duplicidad entre funciones regulatorias y de supervisión, particularmente en indicadores asociados al reporte de información (RTI, RSUI, CGS). La imposición de descuentos tarifarios por incumplimientos informativos o administrativos excede el ámbito de la regulación económica y genera doble sanción, solapando competencias que corresponden a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

Asimismo, la metodología plantea descuentos automáticos y uniformes (10 %, 20 %, o binarios de “cumple/no cumple”) sin diferenciar la gravedad o magnitud del incumplimiento. Este enfoque vulnera los principios de proporcionalidad y razonabilidad administrativa, pues iguala fallas menores y graves, y no reconoce la mejora continua ni el contexto operativo de cada prestador. El régimen de calidad debería evolucionar hacia un sistema gradual, ponderado y proporcional, que relacione la magnitud del incumplimiento con su impacto real sobre la calidad del servicio.

En cuarto lugar, varios indicadores (como el CPLT y el ICCRS) invaden ámbitos de control ambiental que competen a las autoridades ambientales, generando dobles penalizaciones y riesgos de incoherencia regulatoria. Cualquier medición de desempeño ambiental debe estar alineada con las obligaciones y parámetros fijados en las licencias ambientales y en los permisos de vertimiento vigentes, respetando la coordinación interinstitucional del sector.

De igual forma, la CRA no presenta análisis de impacto financiero que demuestre que los descuentos propuestos preservan la suficiencia tarifaria de las empresas. Al aplicarse directamente sobre la tarifa final o sobre componentes de alta participación en los costos (CRT, CLUS, disposición final), los descuentos podrían reducir de manera significativa los ingresos de los prestadores, afectando la sostenibilidad del servicio y la posibilidad de realizar inversiones en mantenimiento, renovación y expansión.

Finalmente, el régimen no contempla mecanismos de incentivos positivos que reconozcan a los prestadores con altos niveles de desempeño. Un marco equilibrado de calidad debe combinar medidas correctivas con estímulos a la mejora continua y la innovación operativa, conforme al artículo 92 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, la Cámara de Aseo y Gestión de Residuos de ANDESCO solicita a la CRA:

- Revisar integralmente el Capítulo 8 del Proyecto de Resolución, ajustando los indicadores y descuentos a los principios de proporcionalidad, suficiencia y neutralidad tarifaria.
- Publicar los protocolos técnicos y estadísticos que sustenten cada indicador, garantizando su trazabilidad y replicabilidad.
- Eliminar las duplicidades con la SSPD y las autoridades ambientales, definiendo con claridad los ámbitos de competencia.
- Incorporar un sistema gradual y ponderado de descuentos, que diferencie niveles de incumplimiento y preserve la estabilidad financiera de los prestadores.
- Evaluar el impacto económico integral del régimen de calidad antes de su adopción definitiva, asegurando que las medidas regulatorias no comprometan la sostenibilidad del servicio ni la capacidad de inversión del sector.