

REPUBLICA DE COLOMBIA



Libertad y Orden

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

RESOLUCIÓN CRA 525 DE 2010

(21 de diciembre)

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Representante legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 502 del 21 de junio de 2010"

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En ejercicio de las facultades legales y en especial de las conferidas en el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 73 de la Ley 142 de 1994, en los Decretos 1524 de 1994, 2882 y 2883 de 2007 y,

CONSIDERANDO

Que la CRA profirió la Resolución 502 del 21 de junio de 2010, ***"Por la cual se resuelve la solicitud de modificación del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor, presentada por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de La Unión"***, en la cual resolvió no acceder a las pretensiones del prestador;

Que luego de haber surtido los trámites pertinentes para notificar personalmente al Representante Legal de la empresa ***PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P.***, se notificó por edicto fijado en la cartelera de la Entidad el día 6 de agosto de 2010 a las 8:00 a.m. y desfijado el 20 de agosto del mismo año a las 6:00 p.m., informando que contra la misma procedía el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación;

Que dentro del término legalmente establecido para tal efecto, mediante comunicación con radicado CRA 2010321004212-2 del 27 de agosto de 2010, el Representante Legal de ***PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P.***, doctor Héctor Giraldo Ávila, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución CRA 502 de 2010;

Que en su escrito de reposición solicita que ***"se reponga la decisión contenida en la Resolución del asunto y en consecuencia se acceda a autorizar la modificación solicitada por la vía del mutuo acuerdo del costo de referencia del costos de comercialización por factura cobrada al suscriptor (CCS) del servicio público de aseo para el área de prestación atendida del municipio de La Unión"***;

Que el artículo 50 y siguientes del Código Contencioso Administrativo establecen la procedencia, oportunidad y requisitos de los recursos que se interpongan contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas los cuales han sido cumplidos en el recurso interpuesto por la empresa;

Que el artículo 59 ibídem dispone que ***"Concluido el término para practicar pruebas, y sin necesidad de auto que así lo declare, deberá proferirse la decisión definitiva. Esta se motivará en sus aspectos de hecho y de derecho, y en los de conveniencia, si es del caso. La decisión resolverá todas las cuestiones que hayan sido planteadas y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo hayan sido antes"***;

AP

47 70 62 12

Hoja 2 de la Resolución 525 de 2010 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Representante legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 502 del 21 de junio de 2010"

Que el artículo 73 numeral 73.7 de la Ley 142 de 1994 faculta a las Comisiones de Regulación para decidir los recursos que se interpongan contra sus actos;

Que el Decreto 2882 de 2007 en el artículo 29 establece que sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 142 de 1994, contra los actos administrativos de carácter particular expedidos por la Comisión sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Tales recursos se decidirán con sujeción a las normas del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 142 de 1994, en relación con el agotamiento de la vía gubernativa;

Que, dado lo anterior, y teniendo en cuenta las facultades legales con que cuenta esta Comisión de Regulación, el análisis y decisión que se adopte en el marco del recurso de reposición interpuesto por la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., estará circunscrito a los motivos de inconformidad en que se basa el recurso a decidir y a la solicitud expresa de reponer la decisión contenida en la Resolución CRA 502 de 2010 para que en su lugar se modifique o no, por la vía del mutuo acuerdo, el Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS), de acuerdo al análisis realizado;

1. ANTECEDENTES

Que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, en ejercicio de sus funciones, expidió la metodología tarifaria para el servicio público de aseo mediante las Resoluciones CRA 351 y 352 de 2005;

Que mediante la Resolución CRA 351 de 2005 se estableció que el régimen de regulación tarifaria para la prestación del servicio público de aseo en suelo urbano será el de libertad regulada y en suelo rural y de expansión urbana será el de libertad vigilada, con excepción del componente disposición final, el cual corresponderá al de libertad regulada;

Que el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005 estableció el Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor (CCS) y a su vez, el artículo 28 estableció la tarifa para el componente de comercialización y manejo del recaudo;

Que la Comisión analizó la solicitud presentada por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., mediante comunicación con radicado CRA 2009-321-003491-2 del 12 de agosto de 2009, en la cual solicitó a la CRA, en relación con el costo de comercialización por factura cobrada al suscriptor CCS, lo siguiente: *"que por mutuo acuerdo se apruebe para PROACTIVA DE SERVICIOS un costo particular de \$1,079.78 a pesos de junio de 2004, que ajustado con los índices de actualización (128.546413) sería \$1,388.01 a pesos de junio de 2009"*;

Que los argumentos invocados por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en su solicitud, se centraron en cuatro aspectos:

- i) La formulación del CCS no recoge la totalidad de los costos asociados a la actividad comercial;
- ii) Es necesario realizar la facturación conjunta con la empresa prestadora del servicio de energía, y esto implica costos adicionales a los establecidos en la metodología vigente;
- iii) Para el componente de comercialización, los procesos de regionalización no generan los beneficios esperados; y
- iv) El CCS no reconoce explícitamente el impuesto de IVA, el impuesto de 4 x 1000, ni el impuesto de timbre;

Que dentro del término para constitución en parte se obtuvo la manifestación expresa del señor Jesús Antonio Correa Millán, en su calidad de vocal de control, mediante comunicación con radicado CRA 2010321000631-2 del 28 de enero de 2010, quien solicitó la negación, por parte de la Comisión de Regulación, a las pretensiones de la empresa;

Que una vez analizados los argumentos y sus soportes, la Comisión estableció que no contaban con vocación de prosperidad;

Hoja 3 de la Resolución 525 de 2010 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Representante legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 502 del 21 de junio de 2010"

Que la solicitud fue resuelta mediante Resolución 502 de 2010, "**Por la cual se resuelve la solicitud de modificación del Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor, presentada por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de La Unión**";

2. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD

Que el recurrente manifiesta que la solicitud de modificación "(...) *por la causal de mutuo acuerdo, del costo de referencia de comercialización por factura cobrada al suscriptor (CCS) del servicio público de aseo para el área de prestación atendida en el municipio de La Unión*", fue resuelta negativamente y procede a pronunciarse respecto al contenido de la Resolución CRA 502 de 2010;

Que los argumentos de inconformidad del recurrente pueden resumirse en los siguientes:

- i) Argumentos de inconformidad en cuanto al catastro de suscriptores para la realización de la facturación conjunta del servicio público de aseo.
- ii) Argumentos de inconformidad en cuanto a los criterios reconocidos en el costo de comercialización por suscriptor.
- iii) Argumentos de inconformidad en cuanto a la eficiencia en la facturación conjunta con el servicio de acueducto.
- iv) Argumentos de inconformidad en cuanto a los parámetros y criterios reconocidos en la Resolución CRA 351 de 2005.
- v) Argumentos de inconformidad en cuanto a las alternativas disponibles para la facturación del servicio público de aseo.
- vi) Argumentos de inconformidad en cuanto a la eficiencia en la regionalización para el componente de comercialización por suscriptor.
- vii) Argumentos de inconformidad en cuanto a las particularidades que sustentan la necesidad de modificar el CCS.

3. ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS ARGUMENTOS INVOCADOS EN EL RECURSO

3.1 Argumentos de inconformidad en cuanto al catastro de suscriptores para la realización de la facturación conjunta del servicio público de aseo

Que la empresa ha argumentado:

"De manera reiterada la empresa ha informado que la alternativa de facturación conjunta con el servicio de acueducto, no es la opción más óptima, ni eficiente, debido a que existen otros factores adicionales a la cobertura del servicio (eficiencia del recaudo, rotación de cartera, etc.) que inciden en esta decisión y que son reconocidos por la CRA en la definición del costo.

Adicionalmente, como se demostró en los documentos suministrados a lo largo de la actuación, el catastro de usuarios de servicio de acueducto es menor al catastro de usuarios del servicio de aseo, por lo cual no es posible considerar como un argumento para la negación de la solicitud, el hecho de que los catastros de usuarios de estos dos servicios en el caso particular son similares."

Que en cuanto al catastro de suscriptores para la realización de la facturación conjunta del servicio público de aseo, de acuerdo con lo establecido en la metodología tarifaria contenida en la Resolución CRA 351 de 2005, las personas prestadoras del servicio público de aseo pueden realizar facturación conjunta con personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto en atención a que generalmente tienen una cobertura similar para un catastro de suscriptores dado. Sin embargo, en algunos casos las coberturas de los dos servicios no son iguales, lo que dificulta una facturación conjunta con este servicio;

Que la persona prestadora del servicio público de aseo tiene dos alternativas: en primer lugar, realizar la facturación por sí misma, lo cual presenta inconvenientes tanto en el recaudo como en los costos de prestación del servicio, dada la imposibilidad de interrumpir el servicio; o, por otra parte, puede realizar su facturación con un servicio público domiciliario diferente, situación en la cual el valor

deberá ser pactado entre las partes;

Que en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005, se reconocen los sobrecostos que pudieren generarse a raíz de la imposibilidad de facturar conjuntamente con una persona prestadora del servicio público de acueducto;

Que cuando se celebra un contrato para la realización de la facturación y el recaudo del servicio, son las partes de tal contrato las llamadas a evaluar no sólo los costos y beneficios asociados a tal decisión, sino también los aspectos que se aparten de lo establecido en la metodología tarifaria vigente, demostrando así un comportamiento eficiente en la provisión de los servicios públicos a su cargo;

Que en virtud de lo anterior, el argumento analizado, no cuenta con vocación de prosperidad;

3.2 Argumentos de inconformidad en cuanto a los criterios reconocidos en el costo de comercialización por suscriptor

Que la empresa ha manifestado

*"En efecto la empresa realizó la evaluación de las diferentes alternativas de facturación conjunta **según los prestadores disponibles en la región** al momento de la selección del facturador, así como en el año base de aplicación de la metodología tarifaria definida en la Resolución CRA 351 de 2005 que aplica durante toda la vigencia tarifaria.*

Dentro de esta evaluación se tuvieron en cuenta un importante número de criterios así como los beneficios de esta decisión. Los criterios que fueron considerados en el proceso de evaluación y selección del ente facturador son cobertura, eficiencia del recaudo, rotación de cartera, costo por factura, ahorros generados por economías de escala (al contar con un único software facturador para todas las empresas del grupo), entrega ágil, oportuna y confiable de la información para las respectivos controles y cargue al SUI. La mayoría de estos criterios se encuentran explícitamente contemplados dentro del modelo que soporta la tarifa de comercialización y manejo del recaudo de la metodología tarifaria.

*Sin embargo, a pesar de que los criterios de mayor relevancia (eficiencia del recaudo, rotación de cartera, y costo por factura) se encuentran contemplados dentro de la metodología tarifaria, **los valores que corresponden para el caso particular de la región se alejan de los valores contemplados por la CRA en el marco tarifario, generándose particularidades que solicitamos sean reconocidas por la CRA en la presente actuación***

La evaluación realizada por la empresa dio como resultado que la alternativa más eficiente en la región donde la empresa presta el servicio de aseo corresponde a la facturación conjunta con el servicio de energía (Empresa de Energía del Pacífico SA ESP — EPSA).";

Que con el fin de establecer el costo techo, la CRA consideró la necesidad de tener en cuenta el valor de los costos de catastro, facturación y recaudo, atención al usuario y campañas educativas, al cual se le aplicó un ajuste correspondiente al impuesto a las transacciones financieras del cuatro por mil, y al factor de capital de trabajo;

Que para obtener el valor del CCS se tuvieron en cuenta empresas que realizan su facturación conjuntamente con otras personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, especialmente con personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado;

Que en general, las personas prestadoras del servicio público de aseo pueden realizar facturación conjunta con personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, dado que tienen cobertura para los mismos usuarios, sin embargo, en algunos casos las coberturas de los dos servicios no son iguales lo que impide una facturación conjunta para estos dos servicios;

Que por lo tanto, en aras de reconocer los sobrecostos que pudieren generarse a raíz de la imposibilidad de facturar conjuntamente con una persona prestadora del servicio de acueducto, se establece un ajuste en el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005;

Que la opción de facturar el servicio público de aseo conjuntamente con el de acueducto fue la

principal alternativa considerada en el desarrollo de la metodología de costos y tarifas para el servicio público de aseo debido a que, en primer lugar, en la mayoría de los casos, estos dos servicios se prestan a los mismos usuarios, y en segundo lugar, con las disposiciones recogidas en las secciones 1.3.22 y 1.3.23 de la Resolución CRA 151 de 2001¹, ya se había avanzado en el establecimiento de las condiciones generales y particulares para celebrar los convenios de facturación conjunta. En cualquier caso, el operador del servicio público de aseo tiene total autonomía para escoger con quien realiza la facturación conjunta²;

Que cuando se celebra un contrato de facturación y recaudo, y se tienen en cuenta criterios adicionales que no se encuentran reconocidos de manera explícita dentro de los costos máximos de referencia definidos por la metodología tarifaria del servicio público de aseo, es competencia de la empresa evaluar los beneficios que se derivan de esta decisión. En el caso de PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida del Municipio de La Unión, una relación beneficio-costado adecuada de la alternativa de facturación con la empresa prestadora del servicio de energía, debería permitirle obtener una mejora en la eficiencia;

Que PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. ha demostrado que la facturación conjunta con ACUAVALLE S.A. E.S.P., prestador del servicio público domiciliario de acueducto disponible en el área de prestación, no se considera la opción más económica, dado que los valores de las variables capital de trabajo y porcentaje de recaudo para los años 2005 a 2009, para esta empresa son diferentes a los asumidos en la metodología tarifaria general para el servicio público de aseo, lo cual implica que el Costo de Comercialización por Factura Cobrada al Suscriptor calculado con los valores particulares de ACUAVALLE S.A. E.S.P. produciría un costo superior a aquel derivado del reconocimiento del costo asociado al convenio de facturación conjunta con el prestador del servicio de energía eléctrica de la zona;

Que por lo anterior, es de recibo para la administración el argumento relacionado con que "(...) a pesar de que los criterios de mayor relevancia (eficiencia del recaudo, rotación de cartera, y costo por factura) se encuentran contemplados dentro de la metodología tarifaria, los valores que corresponden para el caso particular de la región se alejan de los valores contemplados por la CRA en el marco tarifario, generándose particularidades que solicitamos sean reconocidas por la CRA en la presente actuación";

Que el concepto del factor del capital de trabajo de la empresa prestadora del servicio público domiciliario de acueducto disponible para la facturación conjunta del servicio público de aseo en el área de prestación, representa una particularidad que se refleja en el Costo de Comercialización por Suscriptor – CCS;

Que en virtud de lo analizado, el argumento presentado en relación con el factor del capital de trabajo tiene vocación de prosperidad;

3.3 Argumentos de inconformidad en cuanto a la eficiencia en la facturación conjunta con el servicio de acueducto.

Que PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. ha manifestado que:

"Si bien es cierto que la elección de una alternativa de facturación conjunta debe permitir mejoras en eficiencia, no es posible afirmar que dichas alternativas necesariamente arrojen costos inferiores al techo definido en la metodología tarifaria, pues esto estaría condicionando a que todas las áreas de prestación del país se comportaran bajo los mismos supuestos de la metodología tarifaria, lo cual no siempre es cierto.

En efecto, del ejercicio de comparación de las alternativas bajo los parámetros y variables considerados por la CRA para la definición del costo de comercialización por suscriptor y de la tarifa de comercialización y manejo del recaudo para las condiciones particulares de la región que se presenta al inicio de este documento demuestra que:

- **Las mayores eficiencias se obtienen al facturar con el servicio de energía.**

¹ Modificada y complementada por la Resolución CRA 422 de 2007.

² Artículo 1.3.22.2 de la Resolución CRA 151 de 2001.

• *Las eficiencias que se obtienen con el servicio de energía son mayores a las que se obtendrían en el caso particular con el servicio de acueducto.*

• *Los valores obtenidos con la alternativa más eficiente (servicio de energía) son mayores a los que reconoce la CRA en su metodología tarifaria debido a que los valores de rotación de cartera, eficiencia del recaudo, costo por factura entre otros difieren de los supuestos adoptados por la CRA.*";

Que al establecer una regulación por precios techo, el regulador fija un tope a los precios de una o varias canastas de bienes o servicios prestados por la empresa, la cual entonces encuentra cierta libertad para variar los precios. De esta forma, el techo establecido se convierte en un precio de referencia, sobre el cual los regulados deben maximizar sus beneficios;

Que la regulación genera los incentivos necesarios para que las empresas controlen sus costos y los gestionen acercándose a su nivel de eficiencia productiva, dado que la empresa procurará que sus costos reales sean los mínimos posibles, para hacer máximos sus beneficios;

Que la Comisión, a través de los esquemas tarifarios establecidos, ha buscado que las tarifas cubran los costos de prestación del servicio, así como elevar la eficiencia de los mismos. En principio, las regulaciones establecidas para remunerar el Costo de Comercialización por Suscriptor del servicio público de aseo han logrado este fin, permitiendo que, cuando nos referimos a costos, se utilicen los de eficiencia;

Que en el establecimiento del techo correspondiente al Costo de Comercialización por Suscriptor se buscó reconocer, precisamente, aquellos costos³ relacionados con las actividades administrativas de facturación y recaudo;

Que la aproximación establecida para estimar el CCS no afecta el principio de la eficiencia económica, pues precisamente lo que hace es propender a una aproximación real de los costos de un mercado competitivo y evitar que la fórmula tarifaria traslade a los usuarios costos superiores a aquellos que se consideran eficientes para la prestación del servicio;

Que en virtud de lo anterior, no es sólo obligación de las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios mantener una gestión eficiente, sino que además deben tener en cuenta el costo que tal gestión implica para los usuarios;

Que analizados los argumentos del recurso se concluyó que la opción más eficiente económicamente para el suscriptor, es aquella en la cual la facturación del servicio público de aseo se realiza conjuntamente con el servicio de energía eléctrica para el municipio de La Unión, Valle del Cauca;

Que por lo analizado anteriormente, el argumento de la recurrente cuenta con vocación de prosperidad;

3.4 Argumentos de inconformidad en cuanto a los parámetros y criterios reconocidos en la Resolución CRA 351 de 2005.

Que la empresa ha manifestado:

"Es verdad que la metodología tarifaria reconoce un factor asociado al riesgo derivado del recaudo, partiendo del supuesto de una eficiencia de recaudo inicial del 93%, el cual deberá ir mejorando año a año hasta llegar a un nivel del 96%, situación que fue considerada por la CRA a través de los ajustes por productividad a los que están sometidos los costos regulatorios, a pesar de que estas mejoras en eficiencia no dependen directamente de la gestión del operador de servicio público de aseo, sino que por el contrario, están condicionadas a la buena o mala gestión que realice el ente facturador. Claramente la CRA ha señalado que la única oportunidad del prestador de aseo para buscar esas eficiencias tiene lugar al momento de la selección del ente facturador.

³ Se entienden aquí como costos económicos de la prestación del servicio, aunque por ser de carácter administrativo se relacionan claramente con un gasto en términos contables.

Hoja 7 de la Resolución 525 de 2010 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Representante legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 502 del 21 de junio de 2010"

Como se demostró al inicio de este documento, el área de prestación del municipio de La Unión presenta particularidades que le impiden acercarse al modelo definido de manera general por la Comisión, como es el hecho de los menores niveles de recaudo del prestador de acueducto disponible en la región (servicio considerado por la CRA para la elaboración del modelo tarifario) respecto a los valores supuestos por la CRA en su modelo, lo que no solo impactaría en el factor reconocido por riesgo de no recaudo (0.075) sino también por el facto (sic) de capital de trabajo."

Que en el caso del impuesto de IVA, se señaló en el acto administrativo recurrido que tal gravamen está asociado a la facturación conjunta con el servicio de energía eléctrica y que, tal y como se ha planteado, se considera competencia de la empresa evaluar los beneficios que se derivan de esta decisión, por lo que cualquier elección que toma una empresa debe responder a aquella que presente el menor precio, para un conjunto dado de precios de los factores;

Que las señales regulatorias son de aplicación efectiva, generando un mayor control de los costos por parte de las empresas e impidiendo que determinadas conductas oportunistas se conviertan en una carga para los usuarios y lleven a la reducción de la competencia en el sector;

Que en relación con el reconocimiento del factor de recaudo y el capital de trabajo en la metodología general, es pertinente indicar que revisado el expediente de la actuación administrativa finalizada mediante la Resolución CRA 502 de 2010, se evidencia que pese a los requerimientos realizados por esta Comisión de Regulación, tendientes a que la empresa demostrara que la decisión de facturar conjuntamente con el servicio público de energía era más eficiente que facturar con el servicio de acueducto, la empresa nunca demostró tal situación, desconociendo la carga procesal de probar sus afirmaciones;

Que, la falta de certeza de las afirmaciones realizadas por la empresa, derivada de la ausencia de medios de prueba, condujo a esta Comisión de Regulación a resolver la actuación administrativa iniciada por solicitud de la empresa, con la información disponible, teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, y como principio general de la teoría general de la prueba, *"Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso"*;

Que, contrario a lo sucedido en desarrollo de la actuación resuelta mediante Resolución CRA 502 de 2010, para demostrar las afirmaciones realizadas en el recurso de reposición, el Representante Legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. adjuntó como prueba documental, la *"Evaluación integral realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), para la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca, ACUAVALLE S.A. E.S.P."*;

Que luego de analizada la *"Evaluación integral realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), para la Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca, ACUAVALLE S.A. E.S.P."* se observa que es una prueba pertinente, conducente y útil para probar las afirmaciones del recurrente;

Que, el argumento invocado y la prueba que lo soporta, permiten evidenciar y cuantificar la existencia de una particularidad para PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P., en relación con el factor del capital de trabajo aplicado al Costo de Comercialización por Suscriptor;

Que, no obstante lo anterior, una vez revisada la mencionada prueba, se encontró que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios señaló en la misma que *"Dada la gran magnitud de la cartera y considerando que tan solo en un año ésta tuvo una disminución bastante significativa, es preciso que se revise por parte de la empresa el valor reportado de la cartera, y se establezca la deuda real de los suscriptores, teniendo en cuenta también que la mayor parte de la cartera de acueducto está conformada por la cartera mayor de 180 días"*;

Que una vez verificada la información consignada en el Sistema Único de Información –SUI– administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se encontró que la SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA S.A. E.S.P. no había modificado la información relativa al valor de la cartera, lo cual generaba incertidumbre acerca de su exactitud;

Hoja 8 de la Resolución 525 de 2010 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Representante legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 502 del 21 de junio de 2010"

Que en consecuencia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico consideró necesario contar con información certificada con respecto al Índice de Rotación de Cuentas por Cobrar y el Porcentaje de Recaudo de la SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA – ACUAVALLE S.A. E.S.P.;

Que en virtud de lo anterior, la Dirección Ejecutiva de esta Comisión de Regulación, a través de Auto 001 de 2010, abrió a pruebas dentro de la actuación tendiente a resolver el recurso de reposición, solicitando a la SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA – ACUAVALLE S.A. E.S.P. remitir certificación referente al valor del Índice de Rotación de Cuentas por Cobrar, en unidades correspondientes a días para el período comprendido entre los años 2005 a 2009, y del Porcentaje de Recaudo para la mencionada Empresa en ese mismo período; indicando los parámetros utilizados para llegar al resultado del cálculo;

Que mediante oficio con número de radicado No. 2010321005773-2, la empresa SOCIEDAD DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS DEL VALLE DEL CAUCA – ACUAVALLE S.A. E.S.P. remitió respuesta señalando que por su naturaleza oficial y de acuerdo a la sentencia C-290/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, las empresas de servicios públicos de carácter oficial no están obligadas a contar con auditoria de gestión y resultados, en ese sentido, manifiesta que *"La información relacionada con la cartera y el recaudo se encuentra disponible en el Sistema Único de Información SUI a través del reporte contable que hemos realizado para los años solicitados"*;

Que por lo anterior, se utilizó la información remitida por la empresa que corresponde a la reportada en el Sistema Único de Información – SUI;

Que el argumento de la recurrente lleva a que se analice la modificación del Costo de Comercialización por Suscriptor para PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el Municipio de La Unión (Valle del Cauca), en cuanto al convenio de facturación conjunta con el servicio de energía eléctrica y por lo tanto, goza de vocación de prosperidad;

3.5 Argumentos de inconformidad en cuanto a las alternativas disponibles para la facturación del servicio público de aseo.

Que la empresa ha manifestado:

"En efecto, como ha sido reconocido a lo largo de la actuación administrativa existe otra alternativa de facturación conjunta en la región que corresponde al servicio de acueducto y no existe limitación de tipo normativo que impida su contratación. Sin embargo, tal como ha sido ampliamente expuesto los costos asociados a la facturación con el servicio de acueducto en este municipio en particular son superiores a los que se obtienen de facturar con el servicio de energía, teniendo en cuenta criterios tales como el costo por factura, la eficiencia del recaudo, la rotación de la cartera, la cobertura, entre otros que son considerados por la CRA en su modelo regulatorio.

En ese sentido, sería inconveniente e ineficiente realizar la facturación conjunta con el prestador de acueducto en este caso particular, dado que la tarifa que se obtendría por comercialización y manejo del recaudo sería superior a la definida por la CRA en el marco tarifario y peor aún superior a la que se obtiene al facturar con el servicio de energía (que corresponde al valor solicitado en la presente actuación).

Que en aras de reconocer los sobrecostos que pudieren generarse a raíz de la imposibilidad de facturar conjuntamente con una persona prestadora del servicio de acueducto, la metodología general establece el CCS_{AJ}, el cual no elimina la autonomía que tiene el operador del servicio público de aseo para escoger con quien realiza la facturación conjunta del servicio. Igualmente, y como ya se señaló, las negociaciones que realiza una empresa no se desligan del comportamiento eficiente que debe demostrar ésta;

Que es de recibo para la Comisión el argumento relacionado con que *"(...) a pesar de que los criterios de mayor relevancia (eficiencia del recaudo, rotación de cartera, y costo por factura) se encuentran contemplados dentro de la metodología tarifaria, los valores que corresponden para el caso particular de la región se alejan de los valores contemplados por la CRA en el marco tarifario,*

generándose particularidades que solicitamos sean reconocidas por la CRA en la presente actuación", por lo que se considera pertinente recomendar la modificación del Costo de Comercialización del Suscriptor (CCS) con base en el costo establecido en el convenio de facturación conjunta entre el prestador del servicio público de aseo y el del servicio público de energía eléctrica, elemento que fue debidamente sustentado en el documento contentivo del recurso de reposición;

Que, como quiera que la decisión de facturación se realiza con el servicio público de energía, para efectos de aplicación del ajuste que puede realizarse al costo de comercialización por suscriptor (CCS), cuando la facturación de una parte o la totalidad de los suscriptores de aseo no se realiza conjuntamente con el servicio de acueducto, se entenderá que la relación N_{FC}/N será igual a 1;

Que por lo tanto, el argumento goza de vocación de prosperidad;

3.6 Argumentos de inconformidad en cuanto a la eficiencia en la regionalización para el componente de comercialización por suscriptor.

Que la empresa ha manifestado:

"Como es de conocimiento de la CRA, al Grupo Empresarial Proactiva, en el Valle del Cauca, se encuentran vinculadas empresas dedicadas a la prestación del servicio público domiciliario de aseo en los municipios de Palmira, Tuluá, Buga, El Cerrito, Pradera, Vijes, Riofrío, Ginebra, Guacarí, La Unión, Zarzal y Bugalagrande (departamento del Valle del Cauca).

Precisamente en esta región, la empresa ha obtenido las mayores eficiencias posibles por efectos de economías de escala y regionalización de la actividad a través de dos grandes estrategias:

La primera consiste en que la estructura empresarial se encuentra soportada en una estructura administrativa única y centralizada (con sede en la ciudad de Cali – V) la cual da soporte al funcionamiento de las empresas del grupo, en las actividades administrativas, comerciales, financieras, operativas, así como en los procesos centralizados de compras, administración y manejo de sistemas de información. Esta relación está soportada un (sic) contrato de prestación de servicios con la empresa Proactiva de Servicios S.A. E.S.P. cuya remuneración está basada en la distribución proporcional de los costos entre las diferentes sociedades. Esta estructura ha permitido obtener economías de escala derivadas de la especialización en la actividad y en la asignación de recursos compartidos.

(...)

La segunda estrategia se fundamenta en la decisión de facturar conjuntamente con el servicio de energía, dado que es el único prestador que tiene cobertura en todos los municipios del Valle del Cauca donde prestamos el servicio de aseo. Esta decisión ha permitido obtener menores costos respecto a los que se generarían por facturar individualmente con cada prestador de acueducto de cada municipio, tal como se demostró al inicio de este documento, para el caso de Acuavalle SA ESP, que si bien tiene cobertura en varios de los municipios donde prestamos el servicio, no presta en los municipios de Palmira, Guadalajara de Buga y Tuluá, lo cual pone de manifiesto que en efecto los costos solicitados a la CRA corresponden a la alternativa más eficiente para la región e incluyen las eficiencias de la regionalización. Pues de lo contrario sería necesario desarrollar diferentes aplicativos, software e interfaces que permitieran la integración con los sistemas de facturación de cada uno de los 4 prestadores de acueducto que operan en los municipios donde prestamos el servicio de aseo, lo cual representaría mayores costos, tiempo y personal para el procesamiento de la información, como ya se explicó."

Que la integración vertical puede proveer economías de alcance, que son distintas de las economías de escala. Las economías de alcance surgen cuando hay ventajas de costos que se pueden alcanzar al prestar una o más actividades del servicio en varios mercados distintos. De esta forma, las economías de alcance pueden surgir cuando al combinarse actividades sucesivas en la prestación del servicio público de aseo, éstas se pueden coordinar, aún si son distintas entre sí;

Que en la medida en que un prestador realice distintas actividades de la prestación del servicio de aseo, y que tales actividades tengan una alta relación, se pueden presentar ahorros en la coordinación necesaria para dar cumplimiento con la normatividad y los requerimientos de prestación

del servicio;

Que aunque hay evidentes diferencias entre las economías de escala y las economías de alcance, esto no implica que tales efectos no se puedan presentar de manera simultánea. Lo anterior por cuanto las economías de alcance se evidencian cuando un activo o un recurso puede usarse en más de una actividad sin costo adicional; y las economías de escala se presentan cuando los costos de tales activos o recursos son parcialmente fijos y si tales activos o recursos pueden generar mayor producto por un incremento en el costo que sea menos que proporcional a ese mayor producto. Es decir, en la práctica, los dos efectos se pueden presentar como resultado de la diversidad de las actividades del servicio público de aseo que realice el prestador, y los vínculos que se presenten entre esas actividades. Entonces, el peso relativo de estos efectos dependerá del grado al cual los recursos y activos son exclusivamente útiles a una actividad en particular, o a la prestación del servicio en general;

Que ante la presencia de economías de escala y alcance, es evidente que la Comisión, con el establecimiento de la metodología tarifaria vigente del servicio público de aseo, generó los incentivos y mecanismos necesarios para la realización y costeo eficiente de las actividades de catastro, facturación, recaudo, atención al usuario y campañas educativas, pudiendo ser esto a través de la explotación de las economías de escala y alcance ya analizadas;

Que por lo anterior, el argumento de la recurrente no está llamado a prosperar;

3.7 Argumentos de inconformidad en cuanto a las particularidades que sustentan la necesidad de modificar el CCS.

Que la empresa ha manifestado:

"La particularidad señalada durante todo el proceso por la empresa hace referencia a la necesidad de facturar conjuntamente con el servicio de energía dado que esta corresponde a la alternativa más eficiente en el municipio objeto de la solicitud, teniendo en cuenta todos los criterios considerados por la CRA en su modelo tarifario (costos por factura, nivel de recaudo, índice que rotación de cartera y cobertura).

Alternativa que arroja una tarifa de comercialización y manejo de recaudo inferior a la que se obtendría si se reconocieran las condiciones reales de facturar con el servicio de acueducto en el caso particular.

Dichas condiciones del prestador de acueducto (servicio empleado de base por la CRA en su modelación y que ha sido sugerido en la resolución objeto del presente recurso), demuestran que existen condiciones particulares que conllevan a que la alternativa de energía sea la más eficiente y que los costos asociados a la misma deberían ser reconocidas por la CRA".

Que la modificación del Costo de Comercialización del Suscriptor (CCS) por concepto del factor del capital de trabajo de la empresa prestadora del servicio de acueducto disponible para la facturación conjunta del servicio público de aseo, ha sido debidamente sustentada en el documento contentivo del recurso de reposición;

Que por lo tanto el argumento presentado tiene vocación de prosperidad;

Que en el caso de existir una alternativa de Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) que represente una menor tarifa para el usuario, se deberá tener en cuenta el porcentaje de recaudo y el índice de rotación de cartera, así como trasladar al usuario la opción que resulte más eficiente y económica para éste;

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 del 24 de julio de 2009 "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia", la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación que puedan incidir sobre la libre competencia en los mercados;

Que, para estos efectos, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución No. 44649 del 25 de agosto de 2010 que establece un cuestionario para la evaluación de la incidencia

Hoja 11 de la Resolución 525 de 2010 "Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Representante legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. en contra de la Resolución CRA 502 del 21 de junio de 2010"

sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos proferidos con fines regulatorios;

Que una vez respondido el cuestionario, se verificó que el presente acto administrativo no incide sobre la libre competencia en los mercados, motivo por el cual no será remitido a la Superintendencia de Industria y Comercio;

Que en mérito de lo expuesto la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA;

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. REPONER la resolución impugnada y en su lugar **MODIFICAR** el costo de comercialización y manejo del recaudo (CCS) de que trata el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005 que deberá ser aplicado por PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. para el área de prestación atendida en el municipio de La Unión, Valle del Cauca, el cual será como máximo, \$1.079,78 (pesos de junio de 2004)"

Parágrafo 1. En razón a que la decisión de facturación se realiza con el servicio público de energía, para efectos de aplicar lo dispuesto en el artículo 9 de la Resolución CRA 351 de 2005 en relación con el ajuste que puede realizarse al costo de comercialización por suscriptor (CCS), cuando la facturación de una parte o la totalidad de los suscriptorés de aseo no se realiza conjuntamente con el servicio de acueducto, se entenderá que la relación N_{FC}/N será igual a 1.

ARTÍCULO 2º.- NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente Resolución al Representante Legal de la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. o quien haga sus veces, así como al señor Jesús Antonio Correa Millán, en su calidad de vocal de control, quien se constituyó en parte dentro de la actuación administrativa, informándoles que contra la misma no procede recurso alguno en la vía gubernativa y por tanto se entiende agotada.

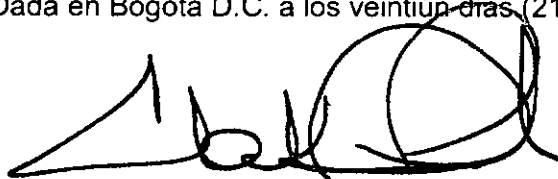
ARTÍCULO 3º.- ORDENAR a la empresa PROACTIVA DE SERVICIOS S.A. E.S.P. publicar la presente Resolución en el Diario Oficial.

ARTÍCULO 4º.- COMUNICAR la presente Resolución a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lo de su competencia y demás fines pertinentes.


ARTÍCULO 5º VIGENCIA La presente Resolución rige desde la fecha de su notificación y hasta la vigencia de la Resolución CRA 351 de 2005.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los veintiún días (21) del mes de diciembre de dos mil diez (2010)



CLAUDIA PATRICIA MORA PINEDA
Presidente



ERICA JOHANA ORTIZ MORENO
Directora Ejecutiva (E)

JA