



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20240120124031**

Fecha: **20-09-2024**

Bogot3, D.C.

Doctora

CONSUELO ORD3NEZ DE RINC3N

Directora General Unidad Administrativa Especial de Servicios P3blicos – UAESP

e-mail: uaesp@uaesp.gov.co

Bogot3, D.C.

Asunto: Concepto plazo de los contratos de concesi3n de aseo vigentes.

Respetada Doctora Consuelo:

En atenci3n a la solicitud realizada mediante oficio radicado UAESP 20241000172721 del 27 de agosto de 2024 y radicado CRA 20243210080652 de agosto 30 de los corrientes, de manera atenta se da respuesta en los siguientes t3rminos:

I. ANTECEDENTES

La Unidad Administrativa Especial de Servicios P3blicos del Distrito de Bogot3 – UAESP informa que se encuentra preparando el documento de exposici3n de motivos con sus debidos soportes econ3micos, financieros, t3cnicos y jur3dicos que permiten la inclusi3n de cl3usulas de exclusividad en los contratos que se lleguen a suscribir para la prestaci3n del servicio p3blico de aseo en la Ciudad Capital una vez la Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico – CRA, adelante la actuaci3n administrativa tendiente a la verificaci3n de motivos que dan lugar al establecimiento de 3reas de servicio exclusivo, de conformidad con lo previsto en la Resoluci3n CRA 824 de 2017, compilada en la Resoluci3n CRA 943 de 2021.

Lo anterior, de cara al vencimiento en 2026 del plazo de los contratos actualmente vigentes que incluyen cl3usulas de exclusividad con base en lo cual el Distrito Capital viene cumpliendo con su deber de asegurar la prestaci3n del servicio p3blico de aseo a los capitalinos como se lo demanda el art3culo 5.1. de la Ley 142 de 1994 en concordancia con el art3culo 365 constitucional.

Señala que observando la verificaci3n de motivos para el establecimiento de las actuales 3reas de servicio exclusivo (ASE) que operan el Distrito Capital para la prestaci3n del servicio p3blico de aseo, esta se halla sustentada y regida por lo establecido en la Resoluci3n CRA 151 de 2001, toda vez que la solicitud de verificaci3n

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogot3, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

de motivos fuera radicada ante la CRA el 20 de junio de 2016 y teniendo en cuenta que la misma, si bien señala que para el servicio de aseo el plazo no podrá ser superior a 8 años, no prevé disposición restrictiva alguna sobre la eventual celebración de prórrogas.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que el plazo de los contratos de concesión vigentes pactado a ocho (8) años con los actuales prestadores del servicio público de aseo se cumple el próximo 6 de febrero de 2026, solicita concepto respecto de la posibilidad de generar eventualmente una prórroga en el marco de los plazos señalados en la Resolución CRA 151 de 2001.

II. REFERENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

1. NORMATIVOS:

- 1.1. Ley 4 de 1913 artículos 52 y 53.
- 1.2. Ley 80 de 1993 artículos 11 y 32.
- 1.3. Ley 142 de 1994 artículo 40.
- 1.4. Resolución CRA 151 de 2001
- 1.5. Resolución CRA 943 de 2001

2. JURISPRUDENCIALES:

- 2.1. Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 1996.
- 2.2. Corte Constitucional – Sentencia T-721 de 2005
- 2.3. Corte Constitucional - Sentencia SU-309 de 2019

III. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es posible prorrogar un contrato de concesión de servicio de aseo con cláusulas de exclusividad por más de 8 años?

IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Antes de dar respuesta a su consulta, se indica que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los conceptos emitidos son orientaciones que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de situaciones particulares, la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante. Adicionalmente, la

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

presente respuesta se emite sin perjuicio de lo que sobre el particular consideren otras entidades en el marco de sus competencias.

Dicho lo anterior, para resolver el problema jur3dico sometido a consideraci3n, se abordará el respectivo análisis empezando por la aplicaci3n de las normas en el tiempo, para luego dar paso al estudio del r3gimen legal aplicable a los contratos de concesión, la finalidad de la verificaci3n de motivos para las áreas de servicio exclusivo y finalizar con el análisis del caso concreto.

1. De la aplicaci3n de las normas en el tiempo.

Los artículos 52 y 53 de la Ley 4 de 1913¹, establecen la regla de irretroactividad de las normas disponiendo que la ley rige con efecto general e inmediato hacia el futuro; no obstante, de manera excepcional se aplican distintos efectos a las normas, como lo explica la Corte Constitucional en Sentencia SU-309 de 2019, así:

"la retroactividad se configura cuando una norma se aplica a las situaciones que se consolidaron con anterioridad a su entrada en vigencia. (...)

La ultractividad consiste en la aplicaci3n de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar durante su vigencia, por el efecto general e inmediato de las leyes, en la actualidad sus efectos se encuentran cobijados por una nueva disposici3n jur3dica. De este modo, aunque la nueva ley es de aplicaci3n inmediata, en virtud del fenómeno de la ultractividad se admite la pervivencia de la normatividad anterior con el objetivo de preservar las pretéritas condiciones de adquisici3n y extinci3n de una determinada relaci3n jur3dica, en beneficio de los derechos adquiridos y las legítimas expectativas de quienes se rigieron por la norma derogada^[21].

El fenómeno de la retrospectividad, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jur3dicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que "el efecto en el tiempo de las normas

¹ **ARTÍCULO 52.** La ley no obliga sino en virtud de su promulgaci3n, y su observancia principia dos meses después de promulgada. La promulgaci3n consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserci3n.

ARTÍCULO 53. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes. 1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado. 2. Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicaci3n y se restablezcan los correos.

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

jurídicas es por regla general, su aplicaci3n inmediata y hacia el futuro, 'pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...'. De este modo, 'aquellos que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma' "[22].

En consecuencia, si bien la regla general es que la norma no se aplica con efectos hacia el pasado, existen excepciones que permiten, no solo aplicarla a situaciones consolidadas anteriormente a su vigencia sino que, tambi3n, la norma derogada puede seguir produciendo efectos hacia el futuro.

2. Del r3gimen legal aplicable a los contratos de concesi3n.

El numeral 4 del artícuo 32 de la Ley 80 de 1993 define los contratos de concesi3n, como aquellos *"que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestaci3n, operaci3n explotaci3n, organizaci3n o gesti3n, total o parcial, de un servicio púoico, o la construcci3n, explotaci3n o conservaci3n total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso púoico, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestaci3n o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneraci3n que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorizaci3n, o en la participaci3n que se le otorgue en la explotaci3n del bien, o en una suma peri3dica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestaci3n que las partes acuerden".*

Ahora bien, la Corte Constitucional define el contrato de concesi3n como: *"...un contrato del Estado cuya finalidad es el uso de un bien púoico o la prestaci3n de servicios púoicos, que en principio, como así lo dispone el estatuto superior, le corresponde prestar al Estado. Su objeto est3 directamente relacionado por tanto, con el interés general, el cual est3 representado en una eficiente y continua prestaci3n de los servicios y en la m3s oportuna y productiva explotaci3n de los bienes estatales."*²

Así mismo, el artícuo 11 de la norma mencionada, establece que es competente para dirigir licitaciones o concursos a nivel territorial los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, entre otros (...).

² Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 1996.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

En este orden, dichos contratos se rigen por las normas del derecho p3blico, vale decir por el r3gimen de contrataci3n estatal.

3. *De la finalidad de la verificaci3n de motivos para 3reas de servicio exclusivo.*

El art3culo 40 de la Ley 142 de 1994 dispone sobre las 3reas de servicio exclusivo, lo siguiente:

ART3CULO 40. 3reas de Servicio exclusivo. *Por motivos de inter3s social y con el prop3sito de que la cobertura de los servicios p3blicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribuci3n domiciliaria de gas combustible por red y distribuci3n domiciliaria de energ3a el3ctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales componentes, podr3n establecer mediante invitaci3n p3blica, 3reas de servicio exclusivas, en las cuales podr3 acordarse que ninguna otra empresa de servicios p3blicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma 3rea durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deber3n en todo caso precisar el espacio geogr3fico en el cual se prestar3 el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. Tambi3n podr3n pactarse nuevos aportes p3blicos para extender el servicio.*

PAR3GRAFO 1. *La comisi3n de regulaci3n respectiva definir3, por v3a general, c3mo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusi3n de 3reas de servicio exclusivo en los contratos; definir3 los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse ellos; y, antes de que se abra una licitaci3n que incluya estas cl3usulas dentro de los contratos propuestos, verificar3 que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensi3n de la cobertura a las personas de menores ingresos.*

De conformidad con lo anterior, las 3reas de servicio exclusivo se establecen como una excepci3n a la regla general de prestaci3n de los servicios p3blicos domiciliarios en libre competencia en tanto que, para garantizar el inter3s general y ampliar la cobertura a personas de menores ingresos, las entidades territoriales pueden licitar 3reas geogr3ficas de prestaci3n del servicio en donde solo un prestador tendr3 la facultad de prestar el servicio durante un plazo establecido.

En relaci3n con el alcance de las competencias de la Comisi3n, en desarrollo de lo dispuesto en el citado art3culo 40, se debe precisar que las mismas se limitan a verificar los motivos para el otorgamiento de 3reas de servicio exclusivo, en los t3rminos sealados en la normatividad citada, sin que la Comisi3n de Regulaci3n de

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogot3, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

Agua Potable y Saneamiento B3sico - CRA pueda pronunciarse sobre la estructuraci3n de las licitaciones, los contratos que se suscriban en virtud de la misma, las obligaciones que surjan de dichos contratos para los potenciales concesionarios y el municipio, y, en general, sobre los documentos contractuales o precontractuales con arreglo a los que la entidad territorial concesione el servicio p3blico de aseo.

Es as3 como la Resoluci3n CRA 151 de 2001, hoy derogada, dispuso que:

ART3CULO 1.3.1.7 REGLA GENERAL EN MATERIA DE AUTORIZACI3N PARA LA PRESTACI3N DE SERVICIOS. *De conformidad con lo establecido en los Art3culos 10 y 22 de la Ley 142 de 1994, no se requerir3 de contratos de concesi3n para la prestaci3n de los servicios p3blicos domiciliarios regulados por la presente resoluci3n, con excepci3n de los casos en los cuales se establezcan 3reas de servicio exclusivo en los t3rminos del Art3culo 40 de la Ley 142 de 1994. En todo caso, las personas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento b3sico deben someterse a lo establecido en la Ley 142, en especial en sus Art3culos 25 y 26, a los reglamentos que expida el Gobierno, a la regulaci3n que expida la Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico y a los acuerdos que, dentro de su competencia, expidan los concejos municipales.*

(...)

ART3CULO 1.3.7.8. *Los contratos de concesi3n en los cuales se incluya el otorgamiento de 3reas de servicio exclusivo a un empresario de servicios p3blicos deben referirse, por lo menos, a los siguientes aspectos:*

(...)

f. Plazo. El plazo que se pacte no puede ser indefinido y debe estar perfectamente determinado. En todo caso, para los servicios de acueducto y alcantarillado, no podr3 ser superior a treinta (30) a3os; para el servicio de aseo, no podr3 ser superior a los ocho (8) a3os.

(...)

ART3CULO 1.3.7.9. *Las normas de esta secci3n se interpretar3n de acuerdo con los principios que contiene el t3tulo preliminar de la Ley 142 de 1994; teniendo en cuenta que el Art3culo 40 de la Ley 142 de 1994 es una norma de car3cter excepcional y, por lo tanto, de interpretaci3n restrictiva; y en la forma que mejor impida los abusos de posici3n dominante y que m3s favorezca la continuidad, calidad y precio en la prestaci3n de los servicios.*

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogot3, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

PAR3GRAFO. La Superintendencia de Servicios P3blicos Domiciliarios vigilar3 el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente secci3n y sancionar3 las conductas constitutivas de abuso de posici3n dominante. (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, la Resoluci3n CRA 943 de 2021, que compil3 la Resoluci3n CRA 824 de 2017, se3ala:

"ART3CULO 5.2.3. 3REAS DE SERVICIO EXCLUSIVO. *Son aquellos espacios geogr3ficos establecidos por la entidad territorial competente, en los cuales se prestar3 el servicio p3blico de aseo, pudi3ndose acordar que ninguna otra empresa de servicios p3blicos pueda ofrecer este servicio en la misma 3rea.*

Estas 3reas se establecen mediante invitaci3n p3blica por motivos de inter3s social y con el prop3sito de que la cobertura de este servicio se pueda extender a las personas de menores ingresos.

Antes de la apertura de la licitaci3n que incluya cl3usulas sobre estas 3reas dentro de los contratos propuestos, se verificar3 que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensi3n de la cobertura a las personas de menores ingresos.

(...)

ART3CULO 5.2.9. CONDICIONES DE LOS CONTRATOS QUE INCLUYAN CL3USULAS SOBRE 3REAS DE SERVICIO EXCLUSIVO. *Los contratos a celebrar por las entidades territoriales competentes que contengan 3reas de servicio exclusivo en la prestaci3n del servicio p3blico de aseo, deber3n cumplir las condiciones establecidas en la presente resoluci3n y su adjudicaci3n se llevar3 a cabo previo agotamiento del proceso de selecci3n de licitaci3n p3blica bajo la modalidad de concesi3n.*

Los contratos de concesi3n en los cuales se incluyan cl3usulas de 3reas de servicio exclusivo deber3n contener los siguientes aspectos:

(...)

e) Plazo. El plazo m3ximo de las 3reas de servicio exclusivo solicitadas lo determinar3 el ente territorial, de acuerdo con las actividades que se incluyan en su solicitud y estructuraci3n del esquema financiero y ser3 m3ximo de ocho (8) a3os incluyendo las pr3rrogas;

(...)." (Subrayado fuera de texto).

Entonces, la verificaci3n de motivos que realiza la Comisi3n, **la cual se adelanta antes de abrir la licitaci3n respectiva**, comprende la revisi3n consistente en que las cl3usulas de exclusividad que se pretende incluir en el contrato de concesi3n sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensi3n de la cobertura a las personas de menores ingresos.

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogot3, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

Una vez verificada la existencia de los motivos que permitan la inclusi3n de 3reas de servicio exclusivo, corresponde a las entidades territoriales realizar los tr3mites y documentos relativos para lograr la contrataci3n; o, inclusive, puede decidir no realizar la licitaci3n para la cual solicit3 la verificaci3n ante esta Comisi3n de Regulaci3n, decidiendo de esta forma continuar en libre competencia³.

4. Del caso concreto.

Teniendo en cuenta lo desarrollado a lo largo de este concepto y para dar respuesta al problema jur3dico planteado, en primer lugar, es importante mencionar que en el caso concreto se aplica el fen3meno de la ultractividad, entendido este como:

"(...) que una norma sigue produciendo efectos jur3dicos despu3s de su derogatoria, es decir "se emplea la regla anterior para la protecci3n de derechos adquiridos y expectativas leg3timas de quienes desempeñaron ciertas conductas durante la vigencia de la norma derogada, no obstante existir una nueva que deber3a regir las situaciones que se configuren durante su per3odo de eficacia por el principio de aplicaci3n inmediata anteriormente expuesto".⁴

En efecto, la Unidad Administrativa Especial de Servicios P3blicos mediante radicados CRA 2016-321-004301-2 de **20 de junio de 2016** y CRA 2016-321- 004349-2 de **21 de junio de 2016** solicit3 a esta Comisi3n la verificaci3n de motivos para la inclusi3n de cl3usulas de 3reas de servicio exclusivo en los contratos para la prestaci3n del servicio p3blico de aseo⁵ en el Distrito Capital, petici3n que fue resuelta y aprobada mediante **Resoluci3n CRA 786 del 27 de febrero de 2017**, al amparo y en vigencia de la Resoluci3n CRA 151 de 2001 pues 3sta fue derogada por el art3culo 12 de la Resoluci3n CRA 824 de 2017, la cual entr3 en vigencia el **28 de diciembre de 2017**⁶. Sin embargo, la Administraci3n Distrital suscribi3 los contratos de concesi3n el d3a **18 de enero de 2018**, cuando ya se encontraba en rigor la citada Resoluci3n CRA 824 de 2017. Empero, la Resoluci3n CRA 151 de 2001 continuaba produciendo efectos, pese a su derogatoria, dado que los contratos suscritos se reg3an por la aprobaci3n de verificaci3n de motivos que se expidi3 al amparo de dicha norma.

³ Oficina Asesora Jur3dica CRA. CONCEPTO 0006291 DE 2021

⁴ Corte Constitucional mediante la Sentencia T-340 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero P3rez.

⁵ Actividades de comercializaci3n, recolecci3n, transporte, barrido y limpieza de v3as y 3reas p3blicas, corte de c3sper, poda de 3rboles, lavado de 3reas p3blicas, instalaci3n y mantenimiento de cestas, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente resoluci3n.

⁶ Diario Oficial No. 50.460 del 28 de diciembre de 2017.

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogot3, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20240120124031**

Fecha: **20-09-2024**

En consecuencia, se puede concluir que, para el caso concreto, los contratos de concesión, en lo que atañe a las cláusulas de exclusividad, se rigen por la Resolución 151 de 2001.

En segundo lugar, como se señaló con anterioridad, el parágrafo 1 del artículo 40 de la Ley 142 de 1994 establece que la comisión de regulación definirá, por vía general, cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos; definirá los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse ellos; y, **antes de que se abra una licitación que incluya estas cláusulas dentro de los contratos propuestos**, verificará que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos⁷.

Nótese que la norma en cita establece que la competencia para realizar la verificación de los requisitos en cabeza de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico **se debe realizar antes de que se abra el proceso de licitación y no se contempla esta función para el caso de modificaciones de contratos en ejecución**.

Ahora bien, es importante reiterar la posición de la Corte Constitucional en sentencia T-721 de 2005, en la cual afirmó: *"El concepto que brinda la CRA a los municipios y distritos es de carácter consultivo, toda vez que la decisión final sobre la creación del área de servicio exclusivo corresponde a la entidad territorial, de lo que se desprende que no existe obligación de la CRA de vincular a los antiguos prestadores del servicio, al proceso de verificación de las condiciones exigidas para el establecimiento del área"*.

En tercer lugar, se debe señalar que, de conformidad con lo desarrollado en el aparte referido al régimen legal aplicable a los contratos de concesión de este documento y en consonancia con el artículo 1.3.7.6. de la Resolución CRA 151 de 2001, es el ente territorial quien debe acreditar los requisitos para incorporar Áreas de Servicio Exclusivo ante la Comisión; en otras palabras, es autonomía del ente territorial realizar los procesos de contratación estatal.

Por lo tanto, es competencia del alcalde del ente territorial dirigir las respectivas licitaciones para asignar los contratos de concesión, y verificar el cumplimiento y desarrollo del mismo bajo la normatividad vigente; en

⁷ Artículo 1.3.7.7 de la Resolución CRA 151 de 2001.



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: **20240120124031**

Fecha: **20-09-2024**

consecuencia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de acuerdo al artículo 73 y 74 de la Ley 142 de 1994, no es competente para intervenir en los procesos licitatorios ni en las eventuales modificaciones a los contratos de prestación del servicio de aseo.

En el cuarto lugar, para el caso concreto, respecto de las áreas de servicio exclusivo del distrito de Bogotá, se debe aplicar de manera ultractiva la Resolución CRA 151 de 2001, específicamente el artículo 1.3.7.8. que establece el plazo para los contratos de concesión para el servicio de aseo, el cual no podrá ser superior a los ocho (8) años, al igual que el artículo 1.3.7.9. de la Resolución CRA 151 de 2001, que establece: *"Las normas de esta sección se interpretarán de acuerdo con los principios que contiene el título preliminar de la Ley 142 de 1994; teniendo en cuenta que el Artículo 40 de la Ley 142 de 1994 es una norma de carácter excepcional y, por lo tanto, de interpretación restrictiva; y en la forma que mejor impida los abusos de posición dominante y que más favorezca la continuidad, calidad y precio en la prestación de los servicios"*.

Aunado al criterio de interpretación restrictivo antes señalado, es importante acudir a los criterios de interpretación normativa, entre los que se encuentra la interpretación literal que según LARENZ, citado por INSIGNARES⁸ *"cuanto menos el sentido literal, conforme al uso general del lenguaje o también conforme a un especial uso jurídico del lenguaje, es capaz de fijar ya definitivamente el significado de una expresión precisamente en este contexto, en este lugar de la ley, tanto menos se ha de prescindir de su conocimiento, el proceso de comprender mediante el interpretar ha de ponerse en marcha en absoluto. Esto es lo que se quiere decir cuando decimos que toda interpretación tiene que comenzar con el sentido literal"*

Así mismo, es de aplicabilidad el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete, el cual también se encuentra plasmado en el artículo 27 del Código Civil, el cual establece: *"Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"*.

Teniendo en cuenta estos criterios, la disposición contenida en la Resolución 151 de 2001 relativa a que el plazo de las áreas de servicio exclusivo **no podrá ser superior a los ocho (8) años**, debe entenderse de manera restrictiva, literal y sin distinción, vale decir, que no es posible superar ese plazo, luego no podría contemplarse una

⁸ <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/2672/2318>



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

prórroga pues se superaría dicho límite. En efecto, la norma es clara en su intención cuando determina que **no se podrá superar** los 8 años, lo que descarta una posibilidad de prórroga. En consecuencia, la vigencia de las cláusulas de áreas de servicio exclusivo se encuentra limitada por el plazo de 8 años señalado en la Resolución 151 de 2001, pues, entre otras razones, bajo ese parámetro temporal fue que se realizó el análisis de la verificación de motivos.

En efecto, en este punto es importante reiterar que el parágrafo 1 del artículo 40 de la Ley 142 de 1994, establece que la Comisión deberá verificar que las cláusulas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos. En este mismo orden de ideas, el artículo 1.3.7.7 de la Resolución CRA 151 de 2001, estableció que la comisión deberá realizar un estudio de factibilidad técnica, económica y financiera, el cual debe incluir, entre otras cosas, el monto presupuestado de los recursos y la financiación global del servicio; estudio que se realizó en el caso concreto en concordancia con el plazo de 8 años.

Finalmente, para poder extender ese plazo en el ente territorial, es necesario hacerlo previamente a la realización de una licitación y no durante la ejecución del contrato pues la competencia de la CRA en esta materia así está limitada por el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, es decir, no está contemplado el ejercicio de esta función para contratos en ejecución sino antes de su suscripción e, incluso, antes de abrir la licitación.

V. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta lo desarrollado a lo largo de este concepto, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en determinar si es posible prorrogar un contrato de concesión de servicio de aseo con cláusulas de exclusividad por más de 8 años, se resume así:

1. En primer lugar, no le corresponde a esta Comisión pronunciarse sobre aspectos contractuales derivados de los contratos de concesión suscritos por el ente territorial respectivo, pues eso hace parte de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes sobre la que no tiene injerencia esta entidad.
2. De conformidad con la Resolución 151 de 2001, el plazo de vigencia de las cláusulas de exclusividad para los contratos de prestación del servicio de aseo está limitado a 8 años, sin que se hubiese previsto normativamente la posibilidad de prórroga por dos razones:

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

- a. Porque el artículo 40 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 1.3.7.7 de la Resolución CRA 151 de 2001 contemplan la competencia de la Comisión solo para la etapa previa a la licitación respectiva y no durante la ejecución de contratos en curso. Lo anterior implica que cada que se cumpla el plazo máximo establecido para la exclusividad, se debe presentar nueva solicitud de verificación de motivos a esta Comisión, lo que conlleva que no se haya abierto la licitación ni suscrito el contrato o que haya uno en curso.
 - b. Porque el estudio de verificación de motivos para tal fin se realiza teniendo en cuenta los aspectos técnicos y financieros en el marco temporal solicitado por el respectivo ente territorial, el cual no puede superar este plazo.
3. Acudiendo a los criterios de interpretación normativos, especialmente al criterio de interpretación literal y de conformidad con el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete, el cual también se encuentra plasmado en el artículo 27 del Código Civil, el cual establece: *"Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"*, la disposición contenida en la Resolución 151 de 2001 relativa a que el plazo de las áreas de servicio exclusivo no podrá ser superior a los ocho (8) años, debe entenderse de manera literal y sin distinción, vale decir, que no es posible superar ese plazo, luego no podría contemplarse una prórroga pues se superaría dicho límite. En efecto, la norma es clara en su intención cuando determina que **no se podrá superar** los 8 años, lo que descarta una posibilidad de prórroga.

De esta forma se da respuesta a la solicitud presentada.

Cordialmente,

TULIA FABIOLA NIÑO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: María Fernanda Pezzotti

Aprobó: Omar Barón, Diana Castañeda

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20240120124031

Fecha: 20-09-2024

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co