

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.

Factor de gestión comercial y administrativa, Numeral 6.3, Documento de trabajo de carácter general.

Contenido

1. Introducción	2
2. OBSERVACIONES	4
3. Conclusiones y Recomendaciones.....	32
Tabla 1 FGA Cálculo Inicial	10
Tabla 2 FGA Cálculo Corregido Facturación Acueducto.....	10
Tabla 3 FGA Cálculo Corregido Facturación energía	11
Tabla 4 Muestra empresas GEA Actividades Recolección y Transporte Vigencia 2022	11
Tabla 5 Muestra empresas GEA Actividades Recolección y Transporte Vigencia 2023	13
Tabla 6 FCA según tipo de Media Calculada	17

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge las observaciones técnicas, económicas y jurídicas de la Cámara de Aseo y Gestión de Residuos de Andesco al componente de Gastos Administrativos y Comercialización del Nuevo Marco Tarifario del servicio público de aseo, actualmente en consulta pública ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Este análisis se desarrolla en el marco del proceso de participación ciudadana establecido por la Ley 1437 de 2011 y las políticas de transparencia regulatoria, y tiene como propósito aportar elementos técnicos que fortalezcan la coherencia, trazabilidad y sostenibilidad del nuevo esquema tarifario, preservando el equilibrio financiero de los prestadores y la estabilidad económica del sector.

El documento se elabora a partir del estudio detallado de los siguientes insumos regulatorios:

- El Documento de Trabajo CRA – Anexo PN-2025-18579-AEC7F547 “RES NMT SPA Participación Ciudadana”, que contiene los fundamentos metodológicos de la propuesta de reconocimiento de gastos administrativos y comercialización;
- El Proyecto de Resolución “Por la cual se subroga el Título 2, Parte 3, Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021”, donde se establecen los artículos y fórmulas específicas aplicables a la metodología tarifaria;
- Y la Resolución CRA 720 de 2015, que constituye el marco regulatorio vigente y el punto de referencia para la comparación de los cambios introducidos por la nueva propuesta.

Las observaciones incluidas en este documento surgen del análisis comparado entre estos instrumentos y de la información disponible en el Sistema Único de Información (SUI), así como de la experiencia operativa de los prestadores del servicio público de aseo en sus diferentes segmentos. Sin embargo, debe destacarse que el proceso de revisión se ha visto limitado por la ausencia de información completa y desagregada sobre las bases de datos, modelos de cálculo y hojas metodológicas utilizadas por la CRA, lo que ha dificultado la verificación técnica de los resultados y la validación empírica de las cifras publicadas.

Pese a estas limitaciones, las observaciones presentadas buscan contribuir constructivamente al proceso regulatorio, promoviendo la armonización entre los estudios técnicos, las bases conceptuales y los principios de política pública que

orientan la actualización del marco tarifario. En particular, se enfatiza la necesidad de garantizar la suficiencia financiera, la eficiencia económica, la neutralidad, la proporcionalidad y el respeto al debido proceso, principios rectores establecidos en la Ley 142 de 1994 y esenciales para la estabilidad y sostenibilidad del sector.

La estructura del documento sigue el formato técnico de Andesco, presentando las observaciones por numerales consecutivos, cada una con su respectiva fundamentación técnica, económica y jurídica, y finalizando con las solicitudes concretas a la CRA que buscan mejorar la consistencia, transparencia y aplicabilidad del nuevo modelo tarifario.

2. OBSERVACIONES

Observación 1: Eliminación del CCS y sustitución por el factor de FGA: una transición metodológicamente cuestionable

La CRA propone eliminar el componente Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS), que actualmente reconoce de forma fija los costos asociados a la gestión comercial por usuario, y reemplazarlo como un único factor que remunere tanto los gastos administrativos como los costos operativos de comercialización del servicio (GA). Esta decisión desconoce la naturaleza fija y transversal del costo de comercialización, y distorsiona principios fundamentales de eficiencia, suficiencia financiera y trazabilidad contable.

Desde una perspectiva económica, el CCS corresponde a un costo indirecto: no está vinculado directamente a la ejecución de actividades técnicas del servicio (como recolección, barrido o disposición), sino a funciones transversales como la facturación, la gestión de usuarios, la atención de PQR o la cobranza. Su magnitud depende del número de suscriptores atendidos, y no del volumen de residuos gestionados ni de los costos operativos de otras actividades. Asociar su remuneración a estos últimos desvirtúa su naturaleza económica y contable.

Adicionalmente, al incorporarse como un factor proporcional al costo operativo, se introducen distorsiones tarifarias entre mercados. Por ejemplo, en un municipio donde se barren más kilómetros, se recolectan menos toneladas o el relleno sanitario está más alejado, el componente GA sería mayor, aunque el costo de emitir una factura o atender al usuario sea exactamente el mismo. Esto vulnera el principio de neutralidad, ya que usuarios con igual carga administrativa podrían pagar valores distintos debido a condiciones operativas no relacionadas con la gestión comercial.

Frente a lo anterior, la Comisión señala que “es posible variabilizar el reconocimiento de la gestión comercial y administrativa a través de un porcentaje, o simplemente como un componente fijo dentro de la fórmula.”. Esta afirmación se respalda con un estudio de experiencias internacionales, donde se destaca particularmente el caso de Paraguay como ejemplo de implementación exitosa de la variabilización del costo de comercialización en servicios públicos.

Sin embargo, al analizar la experiencia presentada por el regulador en su Estudio, es posible evidenciar que tal ejemplo, corresponde en realidad a un índice de

desempeño, no a una metodología para el reconocimiento del costo de comercialización que se traslada a los usuarios. Incluso si se asumiese que el propósito de dicha fórmula fuera trasladar estos costos a los usuarios, se evidencia claramente que la misma implementa la técnica de costo de referencia o costo del servicio, donde los costos totales de comercialización se distribuyen entre el número total de usuarios. Este enfoque no representa una variabilización del costo, sino que constituye inequívocamente una metodología de asignación de costos fijos por usuario.

Por lo anterior, se evidencia una necesidad clara en robustecer los análisis y las justificaciones utilizadas por el regulador para indicar que la variabilización del costo de comercialización es una aproximación coherente con la naturaleza de las actividades que se deben desarrollar para este Componente, puesto que la experiencia que analiza el regulador se infiere es insuficiente y no soporta el argumento presentado.

Además, la propuesta de eliminar el CCS vulnera el principio del cargo fijo establecido en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, que reconoce la necesidad de remunerar los costos fijos asociados a la disponibilidad del servicio, independientemente del consumo efectivo. La CRA omite este principio al proponer que dichos costos sean remunerados como proporción de los costos operativos, lo que resulta especialmente problemático en contextos de baja densidad o alta desocupación. Allí, el costo de emitir una factura o gestionar un PQR persiste, aunque el volumen de residuos o el número de toneladas sea bajo. En consecuencia, la decisión de suprimir el CCS y reemplazarlo por un factor variable no solo representa una ruptura técnica y contable, sino que debilita gravemente la sostenibilidad financiera del servicio público de aseo en numerosos territorios.

En el contexto específico del servicio público de aseo, esta distinción es relevante por varias razones:

- a) La naturaleza del servicio de aseo implica que actividades como facturación, atención al usuario, reportes al SUI y actualización catastral se realizan con independencia del volumen de residuos generados por cada usuario. Un predio genera estos costos incluso cuando está temporalmente desocupado o produce cantidades mínimas de residuos.
- b) La estructura operativa del servicio de aseo requiere una infraestructura comercial permanente que debe estar disponible para todos los usuarios en todo momento, lo que refuerza su carácter de costo fijo.

Solicitudes a la CRA

1. Mantener el CCS como componente autónomo y fijo, vinculado al número de usuarios atendidos.
2. Incorporar un mecanismo que garantice el respeto al principio de cargo fijo de la Ley 142 de 1994.

Observación 2: Inconsistencia Metodológica y supuestos contables

La CRA, al proponer la sustitución del Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) por el factor de Gestión Comercial y Gastos Administrativos (GCGA), diluye en una sola categoría erogaciones que, conforme a la normatividad contable vigente, deben reconocerse como costos de venta y no como gastos administrativos. Esta aproximación regulatoria desconoce el marco legal y contable aplicable en Colombia, comprometiendo la transparencia financiera y la comparabilidad de los estados contables de los prestadores.

Desde una perspectiva contable, se debe tener presente que las definiciones presentadas en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), establecen de manera clara la diferencia existente entre los costos y gastos de una empresa, a saber:

“6.1.5 Gastos

Los gastos son los decrementos en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, bien en forma de salidas o disminuciones del valor de los activos, o bien por la generación o aumento de los pasivos, que dan como resultado decrementos en el patrimonio y no están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios, vendidos, ni con las distribuciones realizadas a los propietarios de este patrimonio.

*La mayoría de gastos de una empresa surgen de las actividades ordinarias.
(...)*

6.1.6 Costos

Los costos son los decrementos en los beneficios económicos, producidos a lo largo del periodo contable, que están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios vendidos y que dan como resultado decrementos en el patrimonio.

Los costos contribuyen a la generación de beneficios económicos futuros, se recuperan fundamentalmente, por la venta de bienes y la prestación de servicios, razón por la cual tienen relación directa con los ingresos provenientes de las actividades ordinarias de la empresa.”

En vista de lo anterior y según los principios contables de las NIIF (de obligatorio cumplimiento para las empresas según la Ley 1314 de 2009), los costos asociados a la actividad de comercialización (facturación conjunta, actualización catastral, liquidación, campañas publicitarias, atención a usuarios, gestión comercial, reportes SUI y estratificación) no se clasifican como gastos administrativos sino como costos de venta, pues están directamente vinculados a la prestación del servicio.

En efecto, en el Plan Único de Cuentas (PUC) para prestadores de servicios públicos, estas erogaciones se registran en cuentas específicas como:

- Cuenta 7205 – Servicios personales directos (personal comercial).
- Cuenta 7210 – Generales (facturación, impresión, distribución, recaudo).
- Cuenta 7215 – Mantenimiento y reparaciones (sistemas de facturación y call center).
- Cuenta 7220 – Seguros (relacionados con la operación comercial).
- Cuenta 7240 – Servicios públicos (energía y telecomunicaciones del área comercial).

En contraste, los gastos administrativos corresponden a actividades que comprenden funciones transversales de apoyo que, si bien son esenciales para la prestación integral del servicio de aseo, no intervienen directamente en los procesos operativos de campo. Estas actividades —como gestión de recursos humanos, servicios jurídicos, contabilidad y finanzas corporativas— constituyen el soporte organizacional que permite la planificación, coordinación y control necesarios para garantizar la continuidad y calidad del servicio, aunque su relación con el usuario final se materializa de manera indirecta a través de los procesos operativos que sustentan.

En síntesis, la eliminación del CCS como componente fijo vinculado al número de usuarios, y su sustitución por un factor variable atado al costo operativo, resulta metodológicamente injustificada, contablemente incorrecta y regulatoriamente inadecuada. Se recomienda mantener el CCS como componente autónomo y

trazable, asociado al número de suscriptores atendidos, respetando su naturaleza económica y garantizando la neutralidad y suficiencia financiera en el esquema tarifario.

Solicitudes a la CRA

1. Ajustar la propuesta regulatoria para que los costos de comercialización se reconozcan como componente independiente, en coherencia con su clasificación contable como costos de venta (Grupo 7 del PUC).

Observación 3: Riesgo de subestimación del Factor de Gestión Comercial y Administrativa (FGA/GCGA) por inconsistencia en la definición del denominador

La CRA define el Factor de Gestión Comercial y Administrativa (FGA/GCGA) como:

$$GCGA = \frac{\text{Costos de Comercialización y Gastos Administrativos}}{\text{Costos de Producción}}$$

No obstante, contablemente los “costos de producción” suelen incluir los costos de comercialización. Si en el denominador no se restan explícitamente estos costos, el factor resultante se reduce de manera artificial y se genera una subestimación sistemática del FGA.

El problema es que, sin acceso a las bases de datos y modelos detallados empleados por la Comisión, no es posible verificar si el denominador efectivamente fue depurado de los costos de comercialización. Esta falta de trazabilidad compromete la transparencia y la validación independiente del cálculo.

Para garantizar consistencia matemática y evitar subestimaciones, el denominador debe excluir los costos de comercialización:

$$GCGA = \frac{\text{Gastos Administrativos} + \text{Costos de Comercialización}}{\text{Costo de Ventas} - \text{Costo de comercialización}}$$

Solicitudes a la CRA:

1. Aclarar si en la construcción del FGA los costos de comercialización fueron efectivamente excluidos del denominador.
2. Publicar la desagregación del denominador y el mapeo contable utilizado (PUC–NIIF) para cada rubro.
3. Ajustar la fórmula en caso de que la depuración no se haya realizado, aplicando la versión corregida.
4. Presentar ejercicios de consistencia que demuestren que el FGA recupera exactamente la suma de costos de comercialización y gastos administrativos.

Observación 4: Inconsistencia en el cálculo del FGA para el segmento GEA por mantener el CCS en el denominador

La CRA establece para el segmento de Grandes Empresas Prestadoras de Aseo (GEA) un factor GCGA de **15,49 %**, señalando que este grupo presenta menores gastos administrativos relativos gracias a su madurez organizacional y economías de escala.

Sin embargo, al replicar el cálculo con información del Sistema Único de Información (SUI) correspondiente a las vigencias 2022 y 2023, se obtuvo un valor promedio de 15,45 %, muy cercano al publicado por la CRA, pero bajo una formulación que mantiene los Costos de Comercialización (CCS) en el denominador. Este detalle metodológico implica que el cálculo no refleja la eliminación del CCS como componente tarifario fijo, decisión que es central en el nuevo marco regulatorio.

Para ilustrar el problema se realiza el siguiente ejercicio:

1. Cálculo inicial (FGA administrativo):

Se reprodujo la metodología empleada por la CRA, aplicando la relación Gastos Administrativos / Costo de Ventas, según los valores reportados por los prestadores GEA en el SUI.

- El resultado promedio para 2022–2023 fue de 15,45 %, consistente con el valor de referencia de la CRA.
- Este cálculo, no obstante, incluye en el denominador los costos de comercialización (CCS), a pesar de que en el nuevo marco dichos costos dejan de ser parte de los costos operativos del servicio.

2. Cálculo corregido (FGA administrativo + CCS):

Se realizó un segundo ejercicio, ajustando la fórmula para reflejar la eliminación del CCS como componente tarifario fijo, es decir:

- Se trasladaron los costos de comercialización al numerador (al formar parte de los gastos administrativos que el prestador sigue asumiendo).
- Se depuró el denominador, excluyendo dichos costos, de manera que el indicador reflejara la nueva estructura contable esperada tras la eliminación del CCS.

Para estimar los costos de comercialización, se emplearon los valores reconocidos en la Resolución CRA 720 de 2015, considerando escenarios de facturación conjunta con acueducto y con energía eléctrica, según la práctica predominante en cada empresa.

- El resultado mostró factores corregidos entre 27 % y 35 %, prácticamente el doble del valor de referencia actual.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

Para el cálculo inicial:

Tabla 1 FGA Cálculo Inicial

Promedio	2022	2023
Media Aritmética	20,55%	19,39%
Media Geométrica	15,64%	15,24%
Media Ponderada	16,80%	16,09%
Número de observaciones	44	41

Para el cálculo corregido:

Tabla 2 FGA Cálculo Corregido Facturación Acueducto

Facturación Conjunta con Acueducto		
Promedio	2022	2023
Media Aritmética	27,24%	28,42%
Media Geométrica	22,89%	24,31%
Media Ponderada	26,88%	28,11%
Número de observaciones	36	34

Tabla 3 FGA Cálculo Corregido Facturación energía

Facturación Conjunta con Energía		
Promedio	2022	2023
Media Aritmética	33,25%	36,17%
Media Geométrica	27,85%	30,80%
Media Ponderada	32,56%	35,04%
Número de observaciones	36	34

De los resultados se puede concluir que:

- El valor de 15,45 % es consistente con la CRA, pero no son cálculos comparables.
- Una vez se traslada el CCS al numerador y se depura el denominador, los factores corregidos (27–35 %) muestran que el FGA del GEA está **subestimado en casi un 50 %**.
- Esto confirma que el cálculo actual **no considera la eliminación del CCS** como componente tarifario.
- La CRA debe aclarar expresamente si en su cálculo oficial de 15,49 % se realizó o no este traslado.

A continuación se la información reportada por los prestadores en materia de gastos administrativos y costo de ventas al SUI para las vigencias 2022 y 2023 pertenecientes al segmento GEA.

Tabla 4 Muestra empresas GEA Actividades Recolección y Transporte Vigencia 2022

ID	Costo de ventas	Gastos de administracion	FGA 2022	Suscriptores	Costos de Comercialización Estimados	FGA Ajustado 2022
Aseo [miembro]						
81	14.027	955	6,81%	26.747	1.010	15,09%
1869	34.587	2.133	6,17%	62.313	2.353	13,92%
1896	69.293	4.424	6,38%	93.481	3.531	12,10%
1917	6.348	1.543	24,31%	186.586	7.047	
1967	1.208	306	25,35%	30.095	1.137	
2018	5.543	571	10,30%	12.376	467	20,46%

2173	3.275	548	16,72%	106.954	4.039	
2199	483	272	56,27%	15.508	586	
2238	1.308	479	36,58%	50.578	1.910	
2240	843	379	45,00%	29.061	1.098	
2361	1.202	357	29,73%	29.351	1.109	
2405	2.844	228	8,01%	8.002	302	20,86%
2614	228.735	31.055	13,58%	692.273	26.146	28,24%
2682	18.487	846	4,58%	34.362	1.298	12,47%
2954	40.295	3.450	8,56%	115.813	4.374	21,78%
3052	109.438	6.618	6,05%	154.718	5.843	12,03%
3159	12.873	393	3,05%	31.215	1.179	13,44%
3339	196.406	57.209	29,13%	917.744	34.662	56,80%
20300	2.648	1.154	43,56%	12.498	472	74,70%
20318	13.353	442	3,31%	137.664	5.199	69,19%
20592	12.052	2.441	20,26%	22.195	838	29,25%
20593	151.037	19.746	13,07%	184.226	6.958	18,53%
21840	347	157	45,33%	8.505	321	
21902	3.890	190	4,88%	7.095	268	12,64%
22333	89.372	5.533	6,19%	270.466	10.215	19,90%
22341	79.650	24.481	30,74%	179.593	6.783	42,90%
22403	49.211	11.371	23,11%	84.669	3.198	31,66%
22581	5.048	878	17,40%	9.662	365	26,54%
22584	6.429	1.067	16,59%	16.115	609	28,78%
22714	7.750	3.126	40,34%	52.459	1.981	88,54%
22715	30.588	9.686	31,66%	266.881	10.080	96,38%
23300	2.633	475	18,03%	5.727	216	28,59%
23365	92.384	29.849	32,31%	220.699	8.335	45,43%
23450	4.528	2.424	53,53%	10.674	403	68,54%
25663	7.821	1.433	18,32%	17.039	644	28,93%
25692	11.523	3.236	28,08%	17.528	662	35,89%
25994	30.870	3.017	9,77%	60.658	2.291	18,57%
26714	4.124	1.027	24,89%	9.629	364	36,97%
36657	7.231	1.438	19,89%	18.611	703	32,80%
39834	195.920	40.328	20,58%	716.594	27.065	39,91%
39837	116.818	20.743	17,76%	381.346	14.403	34,32%
40018	144.427	9.611	6,65%	434.947	16.427	20,34%
43419	2.748	122	4,44%	6.117	231	14,03%
46277	20.955	3.532	16,86%	42.565	1.608	26,57%
Total general	1.840.553,99	309.271,97	16,80%	5.791.339,00	218.729,92	32,56%

*Cifras en Millones

-

-

Tabla 5 Muestra empresas GEA Actividades Recolección y Transporte Vigencia 2023

ID	Costo de ventas	Gastos de administracion	FGA 2023	Suscriptores	Costos de Comercialización Estimados	FGA Ajustado 2022
Aseo [miembro]						
81	14.602	1.015	6,95%	26977	1.135	15,97%
1869	38.097	1.660	4,36%	59921	2.521	11,75%
1896	74.349	5.632	7,58%	89326	3.759	13,30%
1917	7.699	1.834	23,82%	192502	8.100	
1967	1.499	399	26,61%	31353	1.319	
2018	6.253	669	10,70%	11547	486	20,03%
2173	3.884	736	18,94%	110502	4.650	
2199	815	337	41,33%	16117	678	
2238	1.724	642	37,25%	54281	2.284	
2240	989	427	43,21%	29566	1.244	
2361	1.247	453	36,31%	30221	1.272	
2405	4.060	247	6,09%	8002	337	15,68%
2614	265.243	33.767	12,73%	780243	32.830	28,65%
2682	21.135	764	3,61%	33353	1.403	10,98%
2954	49.814	4.839	9,71%	119365	5.022	22,02%
3052	150.317	9.236	6,14%	162226	6.826	11,19%
3159	15.012	471	3,14%	32848	1.382	13,59%
3339	227.104	68.045	29,96%	970392	40.831	58,45%
20318	14.918	695	4,66%	137680	5.793	71,11%
20592	6.630	2.111	31,84%	22915	964	54,28%
20593	83.615	15.595	18,65%	186917	7.865	30,97%
21840	467	220	47,04%	8783	370	
21902	4.280	278	6,50%	7480	315	14,95%
22333	104.149	9.561	9,18%	277100	11.659	22,94%
22341	46.307	9.996	21,59%	191046	8.039	47,13%
22403	25.916	5.724	22,09%	88969	3.744	42,70%
22581	1.985	378	19,05%	9967	419	50,94%
22584	3.279	773	23,56%	16741	704	57,36%
23300	1.386	197	14,24%	5120	215	35,26%
23365	49.496	17.812	35,99%	222159	9.348	67,65%
23450	2.691	1.268	47,10%	10892	458	77,29%
25663	4.680	676	14,44%	17408	732	35,67%
25692	6.844	1.723	25,18%	18027	759	40,79%

25994	18.020	1.635	9,07%	62207	2.617	27,61%
26714	2.184	461	21,12%	11929	502	57,26%
36657	3.995	749	18,74%	18985	799	48,42%
39834	116.680	25.879	22,18%	714030	30.044	64,55%
39837	133.729	30.217	22,60%	387694	16.313	39,63%
40018	168.717	14.776	8,76%	439773	18.504	22,16%
43419	1.598	224	14,00%	6196	261	36,22%
46277	13.332	1.175	8,81%	45480	1.914	27,05%
Total general	1.698.744	273.296	16,09%	5.666.240,00	238.416	35,04%
*Cifras en Millones						

Solicitudes a la CRA:

1. Explicar si en el cálculo oficial del FGA (15,49 %) los costos de comercialización fueron trasladados al numerador y excluidos del denominador.
2. Publicar el mapeo contable (PUC–NIIF) que soporte la construcción de numerador y denominador.
3. Recalcular el FGA para el GEA con la metodología corregida, mostrando resultados comparativos frente al valor de 15,49 %.
4. Asegurar que la metodología sea coherente con la eliminación del CCS como componente tarifario y con los principios de **suficiencia financiera y cargo fijo** establecidos en la Ley 142 de 1994.

Observación 5: **Análisis Cambio metodológico y solidez estadística del FGA para la actividad de Disposición Final por categorías de relleno**

En el estudio previo de la CRA (2015–2021), el cálculo del Factor de Gastos Administrativos (FGA) se presentaba por **grupos de actividades**:

- Recolección y Transporte (R&T),
- Recolección, Transporte y Disposición Final (R&T+DF),
- Solo Disposición Final (DF).

Para este último caso se contaba apenas con **18 prestadores y 115 observaciones**, obteniendo un FGA medio geométrico de **18,75 %**. No existía diferenciación por categoría de relleno sanitario.

En la propuesta actual, la CRA introduce un cambio metodológico sustancial: la estimación del FGA diferenciado por **categoría de relleno sanitario**. Los valores resultantes son:

- Categorías I y II: **26,75 %**
- Categoría III: **16,13 %**
- Categoría IV: **14,93 %**

Este cambio, aunque conceptualmente razonable, plantea dudas sobre la **trazabilidad metodológica** y la **robustez estadística** de los resultados, por lo que se requiere que la CRA aclare los siguientes aspectos:

1. Muestra y cobertura

- Número de prestadores y de observaciones efectivamente utilizados por cada categoría (I–IV).
- Criterios de inclusión y exclusión (empresas integradas, reportes incompletos, depuración de datos atípicos).
- Reglas aplicadas a prestadores que combinan actividades (R&T+DF).

2. Significancia estadística

- Errores estándar e intervalos de confianza de los factores por categoría.
- Pruebas de diferencia entre categorías (ANOVA, Kruskal–Wallis, u otras).
- Evidencia de que las diferencias observadas (p. ej. 26,75 % vs 14,93 %) no obedecen al azar, sino a condiciones operativas verificables.

3. Comparabilidad histórica

- Relación entre los factores obtenidos por grupos de actividades (18,75 % para DF) y los nuevos factores por categoría.

- Explicación de los **drivers** que justifican, por ejemplo, un salto de ~19 % a 26,75 % para rellenos I–II (¿mayor complejidad técnica, obligaciones regulatorias, escala de operación?).

El paso de un esquema agregado a otro por categorías de relleno puede aportar mayor precisión si las diferencias entre categorías están suficientemente soportadas. Sin embargo, con la evidencia publicada hasta ahora persisten dudas sobre la **validez estadística** y la **representatividad** de los resultados, en particular porque históricamente solo 18 prestadores conformaban la muestra de DF.

Solicitudes a la CRA:

1. Publicar el tamaño de muestra y el detalle de observaciones utilizadas por categoría de relleno.
2. Justificar técnicamente el tipo de promedio aplicado y los criterios de depuración de datos.
3. Presentar intervalos de confianza y análisis de sensibilidad que respalden la robustez de los valores propuestos (26,75 %, 16,13 %, 14,93 %).
4. Explicar la comparabilidad con los resultados históricos y los factores que explican los cambios en cada categoría.
5. Entregar un modelo replicable (en hoja de cálculo editable o script) que permita verificar el cálculo de los factores de GCGA para Disposición Final.

Observación 6: Análisis Uso de la media geométrica en la estimación del Factor de Gastos Administrativos (FGA)

En el cálculo del Factor de Gastos Administrativos (FGA), la CRA utiliza la **media geométrica** como estadístico de referencia. Esta decisión no está suficientemente sustentada y genera dudas sobre la consistencia del criterio aplicado frente a otros estudios regulatorios de la Comisión.

La elección del promedio depende de la naturaleza de los datos y de lo que se pretende representar:

- **Media aritmética:** apropiada cuando los datos son **aditivos**, como proporciones de costos sobre ventas o sobre producción. Representa el valor esperado y es el promedio más común en análisis económicos.

- **Media geométrica:** adecuada cuando los datos son **multiplicativos** o representan **tasas de crecimiento o variaciones acumuladas** (inflación, rendimientos financieros, índices). En proporciones de costos puede generar un sesgo hacia valores bajos y no es idónea si lo que se busca es reconocer suficiencia de costos.
- **Media ponderada:** se utiliza cuando las observaciones tienen distinta importancia o tamaño. En el caso del FGA, cada prestador tiene una participación diferente en el mercado (número de usuarios, toneladas recolectadas, ingresos reportados). Por tanto, la media ponderada refleja con mayor fidelidad la realidad sectorial, al asignar mayor peso a las empresas de mayor escala sin excluir la heterogeneidad de las pequeñas.

A continuación se presenta un ejercicio comparativo con datos del GEA (2022–2023)

Tabla 6 FCA según tipo de Media Calculada

Promedio	2022 (%)	2023 (%)
Media Aritmética	20,47	19,39
Media Geométrica	15,66	15,24
Media Ponderada	16,80	16,09

Interpretación:

- La **media geométrica** es la más baja en ambos años, reduciendo el valor de referencia y, por tanto, el reconocimiento de gastos administrativos.
- La **media aritmética** es más alta y refleja el promedio simple de los prestadores, pero no incorpora el peso relativo de cada uno.

- La **media ponderada** se ubica entre ambas y es la medida más adecuada para fines regulatorios, pues refleja la participación real de cada prestador en el sector y garantiza una mejor aproximación a la suficiencia financiera.

Riesgo regulatorio

- Si solo en el cálculo del FGA se privilegia la media geométrica, el resultado es un **tratamiento metodológico más restrictivo** que reduce el reconocimiento de los costos administrativos.
- Esto puede afectar la **suficiencia financiera** (artículo 87.4 de la Ley 142 de 1994) y comprometer la neutralidad regulatoria, al no haber claridad sobre la consistencia en el uso de los promedios en los distintos componentes del modelo tarifario.

Solicitudes a la CRA

1. Justificar la elección de la **media geométrica** para el FGA, indicando las razones técnicas que la hacen preferible frente a la aritmética o la ponderada.
2. Publicar un **análisis comparativo** mostrando cómo varían los resultados del FGA al calcularlo con las tres alternativas.
3. Incorporar medidas de dispersión (intervalos de confianza, percentiles) que permitan evaluar la robustez del promedio utilizado.
4. Establecer un **criterio uniforme y transparente** en la selección de promedios en todos los estudios regulatorios.
5. Adoptar la **media ponderada** como estadístico de referencia para el cálculo del FGA, por ser la medida que mejor refleja la participación relativa de cada prestador en el sector y garantiza la suficiencia financiera.

Observación 7: **Análisis de los costos de la facturación conjunta y el Cuestionamiento al equipararla con la comercialización**

La eliminación del Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) y la inclusión de los costos de facturación conjunta dentro del componente porcentual de Gastos Administrativos (GA) representa una decisión técnicamente improcedente y jurídicamente inviable. Esta modificación desconoce que los convenios de facturación conjunta constituyen un costo impuesto por un tercero, no controlable

por la persona prestadora, y cuya magnitud depende directamente del tipo de servicio con el que se celebre el convenio y de las condiciones del mercado local.

La CRA realiza el análisis de los costos de facturación conjunta y de las actividades que incluyen los convenios a partir de la información recolectada en encuestas que realizó a un número determinado de prestadores del servicio público de aseo. Al respecto, es posible evidenciar que la Comisión afirma que todas las actividades que remunera el actual costo de comercialización se incluyen dentro de los convenios de facturación, cuando la evidencia de la misma encuesta muestra que solo algunas actividades (facturación y parcialmente actualización de catastro) están incluidas en estos convenios. Actividades fundamentales como campañas y publicaciones, atención al usuario, cargue de información al SUI, estratificación, liquidación e incremento del CCS de aprovechamiento no están contempladas en los convenios de facturación conjunta, lo que invalida la conclusión general presentada por la CRA. Esto sin contemplar que la Comisión no ha analizado los casos en que la facturación se realiza de forma directa.

En vista de ello, es relevante poner en conocimiento que la facturación conjunta es una de las actividades que hacen parte de la comercialización, pero que bajo ningún escenario es correcto equipararla con las actividades que se remuneran a través del costo de comercialización, pues en la imagen A-Ilustración 7 del documento se evidencia un análisis comparativo frente a los costos de facturación conjunta y los costos de comercialización establecidos en la Resolución CRA 720 de 2015. Esta conclusión es opuesta al análisis de las encuestas realizadas, en donde se muestra que solo algunas actividades estarían cubiertas por estos acuerdos. Lo anterior de la siguiente forma:

Tabla 4 Actividades incluidas en el convenio de facturación conjunta

Actividades	Representación %
Impresión	96,77%
Distribución	96,77%
Recaudo	90,32%
Facturación	85,48%
Impresión Duplicados	69,35%
Actualización de catastro	35,48%
Otras	22,58%

Fuente: Elaboración CRA, 2023 con base en las respuestas dada por los prestadores a la Encuesta CRA.

Por un lado se asume que la facturación conjunta recoge todas las actividades de comercialización, y por el otro, y con base en lo presentado en la Tabla 4 del estudio de gastos administrativos y comercialización, se hace evidente que las actividades allí listadas no son la totalidad de las que se remuneran a través del costo de comercialización. Esto plantea una interrogante fundamental: ¿cómo plantea la propuesta regulatoria remunerar las demás actividades ausentes en los convenios,

como liquidación, campañas publicitarias, atención a usuarios, gestión comercial del servicio de aseo, reportes al SUI y estratificación?

Adicionalmente, se observa que el análisis que se presenta en el documento (con base en las mismas Encuestas), se enfoca en dos aspectos de la facturación conjunta: i) el costo por suscriptor y ii) el valor total pagado por este concepto durante los años evaluados. A partir de estos datos, la Entidad determinó el valor de facturación conjunta por suscriptor, utilizando el número total de usuarios reportados. No obstante, el análisis presentado evidencia inconsistencias metodológicas significativas, particularmente en su interpretación sobre los costos en los segmentos 3 y 5, pues se cataloga como 'resultado inesperado' que el segmento 5 (con menor cantidad de suscriptores) presente costos más bajos, basándose en un supuesto de economías de escala que no resulta aplicable en este contexto. Esta conclusión no considera adecuadamente que el 74.58% de los prestadores reportaron en la encuesta que el pago de facturación conjunta se realiza por suscriptor mediante una tarifa fija o como porcentaje de recaudo, donde el costo unitario está determinado por acuerdos comerciales específicos entre prestadores y no por el tamaño del mercado. Por lo tanto, buscar correlaciones entre el tamaño del mercado y el costo unitario por suscriptor no constituye un enfoque metodológico apropiado para este análisis particular.

Ahora bien, se observa que el estudio presenta hallazgos sobre costos promedio por suscriptor de \$1,349.01 para GEA y \$1,406 para segmentos 3, 4 y 5. El análisis de estos resultados revela aspectos metodológicos que requieren consideración:

Primero, aunque la Comisión reconoce que sus resultados presentan limitaciones de consistencia en los escenarios planteados, estos son utilizados como fundamento para sus recomendaciones. La variabilidad en los valores observados podría reflejar las condiciones reales del mercado y las dinámicas propias de los convenios de facturación conjunta.

Segundo, el estudio no diferencia entre los diversos esquemas de cobro reportados (por suscriptor versus porcentaje de recaudo/facturación), factor que podría explicar las variaciones entre segmentos.

Tercero, respecto a las variaciones interanuales, como el incremento del 61% entre 2020-2021, se sugiere considerar factores adicionales como desarrollos tecnológicos y actualizaciones de sistemas. Adicionalmente, la distribución muestral presenta diferencias significativas entre segmentos (28 observaciones para GEA,

16 para Segmento 3, 4 para Segmento 4 y 14 para Segmento 5), lo cual afecta la robustez de las comparaciones.

Finalmente, al comparar costos entre facturación con acueducto (\$887.88 a \$1,258.26) y energía (\$1,447.73 a \$1,605.33), la variabilidad observada requiere un análisis más detallado de las condiciones del mercado. Es importante considerar que establecer valores fijos basados en promedios, sin distinguir entre modalidades de cobro, podría afectar la suficiencia financiera y eficiencia económica establecidas en la Ley 142 de 1994.

Frente a este último punto, el propio estudio reconoce que el costo de facturación conjunta es significativamente mayor cuando se realiza con empresas del sector eléctrico en comparación con convenios con empresas de acueducto. Esta diferencia responde a condiciones contractuales, tecnológicas y de escala que no están bajo el control del prestador del servicio de aseo. Sin embargo, la CRA propone aplicar un tratamiento tarifario homogéneo, ignorando estas diferencias sustantivas.

En efecto, la Resolución CRA 720 de 2015 ya establece valores diferenciales por servicio para la facturación conjunta, reconociendo expresamente la existencia de esquemas tarifarios distintos dependiendo de si el convenio se celebra con acueducto, energía o gas. Este enfoque diferenciador tiene un sustento técnico consolidado, y no existe evidencia en el estudio que justifique su modificación, ni se presenta análisis alguno que demuestre un cambio en las condiciones del mercado que amerite unificar el tratamiento tarifario. Por el contrario, el estudio reafirma la existencia de brechas de costos, especialmente en convenios con el sector eléctrico, lo cual contradice la propuesta metodológica.

Adicionalmente, se omite una restricción normativa fundamental: la CRA no tiene competencia para imponer condiciones sobre convenios de facturación conjunta celebrados con empresas de energía o gas, ya que estas están reguladas por la CREG. Esta última sí cuenta con facultades legales para ordenar la facturación conjunta mediante actuaciones particulares, mientras que la CRA carece de herramientas normativas para condicionar los términos de convenios que involucren agentes ajenos a su ámbito regulatorio. Pretender establecer un mecanismo tarifario uniforme sin atender esta limitación institucional genera un vacío de aplicabilidad y contradice el principio de legalidad.

En consecuencia, se recomienda establecer un tratamiento tarifario diferenciado para el reconocimiento de los costos de facturación conjunta, según el tipo de relación contractual:

Cuando la facturación conjunta se realice con un tercero no vinculado, como una empresa de energía, gas o acueducto distinta, el costo debe ser reconocido como paso directo, acreditado mediante los contratos y facturas correspondientes.

Cuando el servicio sea prestado por un operador multiservicio, que integre aseo con otros servicios públicos domiciliarios, el reconocimiento debe hacerse mediante la aplicación de un precio techo, definido con base en información sectorial verificable y condiciones de eficiencia.

Este tratamiento permite reflejar adecuadamente la naturaleza exógena de los costos cuando son contratados, y al mismo tiempo establecer límites razonables cuando existe integración empresarial, evitando el riesgo de transferencia interna de sobrecostos. Además, armoniza el reconocimiento tarifario con el marco institucional vigente, respeta las competencias regulatorias entre comisiones y asegura la trazabilidad contable del costo.

Solicitud a la CRA

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se solicita respetuosamente a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA que revise de manera integral el tratamiento propuesto para los costos de facturación conjunta, en los siguientes términos:

1. Diferenciar en el marco tarifario los costos derivados de los convenios de facturación conjunta, reconociendo que estos corresponden a costos impuestos por terceros y no controlables por el prestador, cuya magnitud depende del tipo de servicio con el cual se suscriba el convenio (acueducto, energía, gas u otro) y de las condiciones del mercado local.
2. Restablecer el tratamiento tarifario diferenciado previsto en la Resolución CRA 720 de 2015, que distinguía los valores de facturación conjunta según el tipo de convenio celebrado, en razón a las diferencias comprobadas de costos y estructura operativa entre sectores. La unificación metodológica propuesta no cuenta con sustento empírico ni normativo que la justifique.
3. Reconocer como costo de paso directo los valores pagados por facturación conjunta cuando el convenio se celebre con empresas de otros servicios

públicos (energía, gas o acueducto) ajenas a la organización empresarial del prestador, previa acreditación mediante contratos y facturas.

Observación 8: Subestimación de costos por metodología contable y representatividad de la muestra

La propuesta presenta deficiencias relevantes tanto en la estimación de los costos administrativos como en la construcción de la muestra empleada para definir el factor GA. Estas debilidades metodológicas comprometen la validez del diagnóstico y generan riesgos en términos de suficiencia financiera y equidad regulatoria.

En primer lugar, a pesar de que la información utilizada corresponde a las vigencias 2022 y 2023, la propuesta no demuestra de manera suficiente los ajustes incorporados frente a los nuevos costos derivados de las exigencias normativas y tecnológicas, en particular la obligatoriedad de la facturación electrónica dispuesta por la DIAN. Esta medida ha requerido inversiones en plataformas digitales, infraestructura tecnológica, servicios en la nube, software de validación previa y personal técnico especializado. La CRA debe demostrar expresamente qué ajustes fueron considerados para reflejar estos costos, los cuales se materializaron precisamente durante el periodo analizado.

En segundo lugar, la representatividad de la muestra es limitada. El estudio se basa en información de solo 54 empresas, número insuficiente considerando que más de 200 prestadores están sujetos a la Resolución CRA 720. Estudios anteriores — como el de productividad bajo la Resolución CRA 1010— utilizaron una base de más de 120 empresas. Esta diferencia reduce la solidez estadística del factor GA y limita su aplicabilidad a la diversidad operativa de los prestadores.

Adicionalmente, no se evidencian criterios de depuración contable ni mecanismos de estandarización adecuados para asegurar la comparabilidad de la información utilizada. Muchos de los gastos administrativos, en especial los compartidos entre áreas o asociados a estructuras transversales, requieren procesos precisos de asignación contable conforme al Plan Único de Cuentas (PUC) y a las normas NIIF. La falta de claridad en la clasificación de estos rubros puede haber llevado a subestimaciones significativas.

Un aspecto crítico omitido en el análisis es que el factor de gastos administrativos propuesto incluye la remuneración de todos los impuestos distintos al impuesto de renta, tales como el impuesto de industria y comercio, estampillas, tasas locales, y las contribuciones obligatorias a la CRA y a la SSPD. Estos tributos no dependen de decisiones del prestador, sino de políticas municipales o normativas nacionales,

y presentan alta variabilidad territorial. Por tanto, su tratamiento mediante un porcentaje fijo sobre costos operativos es inadecuado y contrario a los principios de suficiencia y neutralidad, pues no reconoce su carácter exógeno y no controlable. Estos impuestos deberían ser tratados como un paso directo en el reconocimiento tarifario, tal como ocurre con otros cargos regulatorios, para garantizar su cobertura integral y no trasladar riesgos fiscales a los prestadores.

Finalmente, se observa que ciertos costos comerciales —como la facturación conjunta, el call center o las plataformas virtuales— podrían estar registrados en cuentas operativas (cuenta 7) y no haber sido correctamente reclasificados, afectando la estimación del factor GA y dejando por fuera componentes significativos de gasto.

En conclusión, el factor GA adolece de deficiencias metodológicas en su construcción y subestima costos reales del servicio, especialmente aquellos derivados de cargas regulatorias, obligaciones fiscales y transformaciones tecnológicas. Se recomienda ampliar y validar la muestra, reconocer de forma explícita los impuestos y contribuciones como ítems no controlables por el prestador, y garantizar el rigor contable en la identificación y clasificación de los gastos administrativos.

En vista de lo anterior, solicitamos de manera muy respetuosa, que con el fin de eliminar las incertidumbres y dificultades que la misma Comisión identifica en la información utilizada para calcular el factor de gastos administrativos, que la CRA realice la estimación de los costos reales de las demás actividades que se remuneran mediante el actual costo de comercialización, por los siguientes motivos:

- **Recaudo:**

La provisión de cartera impacta significativamente la estructura de costos, especialmente cuando el porcentaje de recaudo es bajo. Este reduce la rentabilidad operativa al registrarse como gasto, mientras que simultáneamente genera costos adicionales de gestión de cartera, necesidades de financiamiento externo y posibles implicaciones fiscales. Por tal razón, asumir porcentajes de recaudo superiores a los realmente alcanzables creando una brecha entre los costos reconocidos y los efectivamente incurridos, se puede comprometer la sostenibilidad financiera del prestador, obligándolo a operar con márgenes cada vez más estrechos mientras debe mantener la calidad y continuidad del servicio.

Asimismo, los flujos de caja de las empresas de aseo se ven severamente afectados cuando los facturadores conjuntos demoran las transferencias entre 15 a 70 días,

creando un desfase crítico entre la ejecución del servicio y la disponibilidad de recursos. Esta situación es importante en el sector de aseo, ya que predomina el OPEX sobre el CAPEX debido a la intensa demanda de fuerza laboral, combustibles, mantenimiento constante de vehículos y equipos operativos que requieren pagos inmediatos y recurrentes. A diferencia de otros servicios públicos con mayor componente de inversión en infraestructura, el aseo no puede diferir estos pagos operativos sin comprometer la continuidad del servicio, generando presiones significativas de liquidez que frecuentemente deben resolverse mediante financiamiento, lo que erosiona los márgenes operativos y compromete la sostenibilidad financiera del prestador.

Se omite que el recaudo del servicio no es 100%, por lo que, representan el eslabón final del ciclo comercial que garantiza la materialización de los ingresos. Primero, sin un recaudo efectivo, todos los demás procesos comerciales y operativos pierden su propósito financiero, convirtiéndose en costos sin retorno.

Debe incorporarse también el riesgo de giros de subsidios, ya que las demoras o giros parciales por parte de los entes territoriales generan tensiones de caja y sobre costos financieros que no son reconocidos en la metodología. Este riesgo, ajeno al control del prestador, debe ser expresamente reconocido en el análisis de suficiencia financiera del servicio.

Finalmente, la gestión de cartera requiere recursos humanos especializados, sistemas informáticos robustos y procedimientos específicos que generan costos operativos significativos que deben ser adecuadamente reconocidos en la estructura tarifaria. Esto resaltando que no todos los convenios de facturación incluyen acciones de recaudo y especialmente la gestión de cartera, así como también lo pudo evidenciar la CRA en el análisis de las encuestas.

- **Atención al usuario:** De acuerdo con la normativa sectorial¹, existe una clara obligación a los prestadores de contar con oficinas físicas y de disponer de personal y de los recursos idóneos para atender las solicitudes de los usuarios, que como se ha mencionado anteriormente, nada tiene que ver con el convenio de facturación conjunta.
- **Liquidación de tarifas:** La obligación de facturación integral del servicio público de aseo recae en los prestadores de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, por lo que las empresas deben disponer de profesionales idóneos y especializados que apliquen

¹ Artículo 152 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.2.2.4.1.101 del Decreto 1077 de 2015.

correctamente las metodologías tarifarias dispuestas por la Comisión, así como gestionar la inclusión de variables mensuales, cobros diferenciados a los usuarios, facturación a suscriptores aforados, inmuebles desocupados, entre otros, lo que requiere de sistemas comerciales específicos para la liquidación de tarifas. Esto sin contar con las obligaciones tributarias y fiscales establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en materia de facturación electrónica, que implican inversiones en software especializado, certificados digitales y adaptaciones tecnológicas para cumplir con los requisitos de validación previa, conservación digital y reportes fiscales, generando costos fijos significativos independientemente del volumen de residuos gestionados. De igual forma, surge el interrogante de por qué la CRA equipara estos costos dentro de su análisis de facturación conjunta cuando es evidente que estas actividades no se realizan en el marco de dichos convenios.

- **Estratificación:** De conformidad con lo definido en el artículo 2 del Decreto 007 de 2010 (no 2020), es un costo que estima la alcaldía y sobre el cual las personas prestadoras de servicios públicos deben hacer aportes en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 505 de 1999.
- **Facturación de la actividad de aprovechamiento:** La facturación del aprovechamiento implica una complejidad en el recaudo, las conciliaciones mensuales obligatorias establecidas por el Decreto 1381 de 2024, la gestión simultánea de múltiples organizaciones de recicladores, el manejo de diferentes fechas de inicio de actividades para cada asociación que implica cálculos retroactivos, la implementación de escaleras de recaudo con porcentajes progresivos que requieren parametrizaciones específicas en los sistemas, la liquidación constante de los recaudos de aprovechamiento para realizar traslados individualizados a cada asociación según los plazos normativos, la gestión de devoluciones por cobros no autorizados y cálculos de tarifas por aplazamientos y desaplazamientos de publicaciones del SUI, el cálculo y transferencia de intereses por recursos no trasladados oportunamente, la generación de reportes diferenciados para cada organización, y los desarrollos tecnológicos necesarios para adaptar los sistemas comerciales a esta compleja operación multifactor, costos significativos que no están siendo adecuadamente reconocidos en la propuesta regulatoria.

Con lo anterior se concluye que hay otras actividades en la comercialización del servicio que se considera deben ser incluidas por ser parte del servicio, pues omitir

o subvalorar estas actividades en el análisis de costos comerciales distorsiona gravemente la comprensión de la estructura financiera del servicio y pone en riesgo la prestación del servicio a los usuarios y la viabilidad económica de los prestadores.

Se solicita a la CRA:

1. Revisar integralmente el cálculo del factor de gastos administrativos (GA), incorporando los nuevos costos derivados de obligaciones regulatorias y tecnológicas, como la facturación electrónica.
2. Ampliar y depurar la muestra utilizada, garantizando representatividad estadística y comparabilidad contable.
3. Reconocer los impuestos, tasas y contribuciones como costos de paso directo, ajenos a la gestión del prestador.
4. Incluir en la estructura tarifaria un reconocimiento explícito al riesgo de recaudo, incluyendo los giros de subsidios, y su impacto en la liquidez y sostenibilidad financiera de los prestadores.
5. Actualizar los valores de referencia del GA con base en información contable estandarizada y validada, asegurando trazabilidad y transparencia metodológica.

Observación 9: Contradicciones normativas y conceptuales

El estudio sobre comercialización y gastos administrativos presenta inconsistencias fundamentales con los lineamientos establecidos en las Bases de la CRA para la revisión del marco tarifario, así como con otros estudios técnicos del nuevo esquema regulatorio. Estas contradicciones comprometen la coherencia interna del modelo propuesto y generan incertidumbre para su implementación práctica.

En primer lugar, las Bases del nuevo marco tarifario (2020) señalan expresamente que el componente de Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) debe seguir reconociendo de forma diferenciada actividades como facturación (individual o conjunta), campañas de cultura ciudadana, atención de PQR, cargue de información al SUI, estratificación y actualización. La decisión de eliminar el CCS y sustituirlo por un factor porcentual sobre costos operativos no solo contradice esta directriz

institucional, sino que también omite presentar una justificación técnica o regulatoria que respalde el cambio metodológico.

Mientras el estudio de estructura de mercado menciona que el CCS se remunerará mediante la técnica de precio techo, el estudio de comercialización propone una metodología distinta (factor porcentual), sin explicar la armonización entre ambos enfoques regulatorios. Esta incoherencia genera inseguridad jurídica y contradice principios de consistencia normativa. A esto se suma que no existe una articulación clara entre el estudio de comercialización y la segmentación definida en el estudio de estructura de mercado. Mientras este último propone cinco segmentos diferenciados con base en características operativas y territoriales, el estudio de comercialización aplica una fórmula única para todos los prestadores, sin contemplar diferencias en escala, dispersión o complejidad administrativa. Esto vulnera la coherencia técnica del nuevo marco tarifario y debilita la capacidad de reflejar los costos reales del servicio en distintos contextos.

Finalmente, se observa una contradicción conceptual al proponerse la aplicación de indicadores de calidad y penalizaciones sobre un componente —el CCS— cuya eliminación se plantea en el mismo estudio. Esta ambigüedad normativa genera incertidumbre sobre la aplicación de mecanismos correctivos, y debilita el diseño de incentivos al desempeño comercial.

En síntesis, el estudio de comercialización presenta inconsistencias sustantivas con las Bases regulatorias y con el resto de los estudios soporte del nuevo marco tarifario. Se recomienda a la CRA revisar la alineación conceptual y normativa entre estudios, garantizando una transición metodológica coherente, técnicamente justificada y jurídicamente sólida.

Solicitud a la CRA

1. Alinear la propuesta de comercialización y gastos administrativos con las directrices establecidas en las Bases del nuevo marco tarifario (2020), en las cuales se definió expresamente que el Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) debía seguir reconociendo de manera diferenciada las actividades de facturación (individual o conjunta), campañas de cultura ciudadana, atención de PQR, cargue de información al SUI, estratificación y actualización.
2. Mantener el Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) como componente tarifario independiente, en lugar de sustituirlo por un factor porcentual de gastos administrativos (FGA). La eliminación del CCS carece

de sustento técnico y contradice la estructura tarifaria prevista en las Bases del nuevo marco tarifario, además de desconocer la naturaleza propia de las actividades comerciales, que no guardan proporcionalidad directa con los costos operativos de las demás actividades del servicio.

Observación 10: Indicadores de calidad: viabilidad, alcance y penalizaciones

La propuesta de la CRA de incorporar indicadores de calidad asociados a la gestión comercial y administrativa, como la georreferenciación de suscriptores, la atención de PQR, el envío de comunicaciones certificadas o la precisión en la estratificación, cargue al SUI, plantea serias dudas en términos de su viabilidad operativa, trazabilidad institucional y coherencia regulatoria.

En primer lugar, varios de los indicadores sugeridos no se encuentran bajo el control operativo exclusivo de las personas prestadoras del servicio. Tal es el caso del índice de calidad de estratificación, que el estudio asocia principalmente con los procesos liderados por las entidades territoriales y el estado de actualización del catastro municipal. No obstante, la fórmula propuesta para este indicador se basa en el número de reclamaciones por estrato incorrecto aceptadas por el prestador, lo cual implica que se trata de errores reconocidos y corregidos por la propia empresa. En consecuencia, existe una contradicción entre la lógica operativa del indicador y su justificación normativa, pues mientras se afirma que los errores son atribuibles a terceros, el cálculo se fundamenta exclusivamente en acciones correctivas del prestador.

Imputar a las empresas consecuencias tarifarias derivadas del incumplimiento de funciones que no les han sido asignadas normativamente vulnera el principio de atribución objetiva de responsabilidades y distorsiona la lógica de incentivos propia del régimen de calidad. Se sugiere, por tanto, clarificar la naturaleza del indicador, su campo de aplicación y la trazabilidad de la información que lo sustenta, así como definir con mayor rigor los supuestos de responsabilidad del prestador frente a errores de estratificación.

En segundo lugar, el cumplimiento de algunos indicadores requiere inversiones significativas en infraestructura tecnológica y sistemas de gestión de información (plataformas SIG, CRM, comunicaciones electrónicas certificadas), cuyos costos no son actualmente reconocidos de manera explícita en la estructura tarifaria. Esta omisión contraviene los principios de suficiencia financiera y eficiencia económica

consagrados en los artículos 87 y 90 de la Ley 142 de 1994, ya que se exige un estándar sin garantizar su remuneración.

Adicionalmente, la imposición de descuentos tarifarios por incumplimiento de estos indicadores podría constituir una doble penalización, en la medida en que ya existen mecanismos sancionatorios por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) ante fallas en la atención al usuario o en el reporte de información. La coexistencia de ambos mecanismos, sin criterios de coordinación y gradualidad, atenta contra el principio de proporcionalidad regulatoria y vulnera el derecho al debido proceso, ya que los descuentos tarifarios se configuran como mecanismos sancionatorios automáticos que afectan directamente los ingresos del prestador sin que medie un procedimiento contradictorio ni la intervención de la autoridad competente.

En efecto, los descuentos por calidad propuestos en la metodología tienen naturaleza sancionatoria, pues implican una consecuencia pecuniaria por presunto incumplimiento de obligaciones de servicio. De acuerdo con los artículos 81 y 82 de la Ley 142 de 1994, la facultad sancionatoria es exclusiva de la SSPD, entidad que debe adelantar las investigaciones administrativas correspondientes con las garantías propias del debido proceso. En consecuencia, la inclusión de descuentos automáticos por parte de la CRA excede su competencia normativa y desconoce el principio de legalidad, generando un riesgo de invalidez jurídica del acto regulatorio.

Por último, la propuesta no contempla una diferenciación por tipo de segmento o prestador, ni incorpora mecanismos de ajuste progresivo o reconocimiento tarifario para la transición tecnológica que implica su cumplimiento. Esto resulta especialmente problemático en contextos rurales o de baja densidad, donde las economías de escala para implementar estas herramientas son menores, y donde los costos por usuario para alcanzar los mismos estándares son sustancialmente más altos.

Solicitud a la CRA:

Con fundamento en los argumentos anteriores, se solicita respetuosamente a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA lo siguiente:

1. Revisar integralmente la propuesta de indicadores de calidad asociados a la gestión comercial y administrativa, garantizando que solo se incluyan aquellos que correspondan a funciones efectivamente bajo el control del prestador.

2. Eliminar los descuentos automáticos por incumplimiento de indicadores de calidad, en tanto constituyen medidas de carácter sancionatorio cuya aplicación corresponde exclusivamente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), conforme a los artículos 81 y 82 de la Ley 142 de 1994.
3. Ajustar la metodología para asegurar la observancia del derecho al debido proceso, estableciendo mecanismos claros de verificación, notificación y defensa antes de imponer cualquier consecuencia tarifaria.
4. Incorporar un análisis de suficiencia financiera y viabilidad operativa que contemple los costos reales de implementación de sistemas tecnológicos, trazabilidad de información y comunicaciones certificadas.
5. Definir criterios diferenciados por segmento y mecanismos de gradualidad, que reconozcan las limitaciones técnicas y financieras de los prestadores pequeños y rurales.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El análisis del componente de Gastos Administrativos y Comercialización del proyecto de resolución presentado por la CRA evidencia inconsistencias metodológicas, contables y normativas que deben ser revisadas con el fin de asegurar la coherencia interna del nuevo marco tarifario y garantizar la sostenibilidad financiera de las personas prestadoras del servicio público de aseo.

En primer lugar, la sustitución del Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) por un factor porcentual de gastos administrativos (FGA) carece de justificación técnica, contradice las Bases del nuevo marco tarifario (2020) y desvirtúa la naturaleza del componente comercial. Las actividades de facturación, atención al usuario, gestión de cartera, liquidación tarifaria y demás procesos asociados a la comercialización no guardan relación proporcional con los costos operativos del servicio, por lo que su reconocimiento a través de un porcentaje fijo aplicado sobre el OPEX resulta metodológicamente improcedente y financieramente insuficiente.

En segundo lugar, la metodología utilizada para el cálculo del FGA presenta inconsistencias estructurales, entre ellas la inclusión de los costos de comercialización en el denominador, la ausencia de depuración contable homogénea y la falta de representatividad estadística de la muestra empleada. Estas deficiencias conducen a una subestimación sistemática de los gastos administrativos, que no refleja los costos reales incurridos por los prestadores, especialmente en lo relativo a las nuevas obligaciones regulatorias y tecnológicas, como la implementación de la facturación electrónica, el cumplimiento de estándares de información ante el SUI y la atención de requerimientos derivados de la digitalización de procesos comerciales.

De igual forma, la propuesta no contempla mecanismos de reconocimiento explícito del riesgo de recaudo y de los giros de subsidios, factores que tienen un impacto directo en la liquidez y sostenibilidad operativa de los prestadores. Estos riesgos, ajenos al control empresarial, deben ser considerados dentro de la estructura tarifaria o a través de un factor de ajuste específico que preserve la suficiencia financiera del servicio.

Asimismo, se evidencian contradicciones normativas y conceptuales entre los distintos estudios técnicos que sustentan el nuevo marco tarifario. Mientras el estudio de estructura de mercado propone una segmentación tarifaria por tamaño y condiciones operativas, el estudio de comercialización aplica una fórmula única para todos los prestadores, lo que vulnera el principio de neutralidad y desconoce la diversidad empresarial del sector.

Por otro lado, la introducción de indicadores de calidad y descuentos tarifarios automáticos vinculados a la gestión comercial y administrativa constituye una violación al principio del debido proceso y una invasión de competencias asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), única entidad facultada para imponer sanciones por incumplimientos de calidad. La aplicación de descuentos automáticos no solo tiene carácter sancionatorio, sino que se implementaría sin procedimiento contradictorio, vulnerando el derecho de defensa de los prestadores y afectando su estabilidad económica.

En síntesis, el diseño propuesto para los componentes de gastos administrativos y comercialización presenta falencias que pueden comprometer la suficiencia financiera, la proporcionalidad regulatoria y la coherencia institucional del nuevo modelo tarifario.

Por lo anterior, Andesco recomienda a la CRA:

- Mantener el Costo de Comercialización por Suscriptor (CCS) como componente fijo independiente, vinculado al número de suscriptores atendidos, y no como un factor porcentual sobre los costos operativos.
- Revisar y depurar la metodología del FGA, asegurando consistencia contable, representatividad estadística y transparencia en la información empleada.
- Incorporar explícitamente el riesgo de recaudo y giros de subsidios dentro de la estructura tarifaria, como variable exógena de alto impacto financiero.
- Eliminar los descuentos automáticos por calidad y cualquier mecanismo de carácter sancionatorio que vulnere el debido proceso o exceda las competencias de la CRA.
- Armonizar la propuesta de comercialización con el estudio de estructura de mercado y con las Bases del nuevo marco tarifario, garantizando una transición metodológica coherente, gradual y jurídicamente sólida.

Con estos ajustes, el modelo tarifario podrá reflejar de manera más precisa los costos reales de la gestión administrativa y comercial, fortalecer la neutralidad y la coherencia regulatoria, y garantizar una prestación sostenible, eficiente y financieramente equilibrada del servicio público de aseo en el país.