

Análisis de la propuesta: “Por la cual se subroga el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 y Parte 2 del Libro 6 de la Resolución CRA 943 de 2021, relacionado con la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado con más de 5.000 suscriptores en el área urbana, y se dictan otras disposiciones.

Observaciones al componente de inversión.

Contenido

1. Introducción	2
2. Observaciones.....	4
3. Conclusiones y Recomendaciones.....	18

1. INTRODUCCIÓN

La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones – ANDESCO, en el marco del proceso de participación ciudadana adelantado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, presenta observaciones al Proyecto de Resolución “Por la cual se establece el nuevo marco tarifario aplicable a las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado que atienden más de 5.000 suscriptores”.

El presente documento tiene como propósito aportar una visión técnica, crítica y propositiva al proceso regulatorio, contribuyendo al fortalecimiento del marco metodológico tarifario bajo los principios de eficiencia económica, suficiencia financiera, neutralidad, simplicidad y estabilidad normativa, consagrados en la Ley 142 de 1994.

Así mismo, compila observaciones específicamente en lo concerniente al componente tarifario de inversión recogido en las medidas asociadas al Costo Medio de Inversión (CMI), el cual constituye uno de los pilares centrales del marco tarifario aplicable a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, al definir los mecanismos mediante los cuales las personas prestadoras recuperan las inversiones necesarias para mantener y expandir la infraestructura de los sistemas. Su adecuada definición incide directamente en la sostenibilidad financiera del servicio, la calidad de la prestación, la continuidad de las obras y la estabilidad fiscal de los entes territoriales que participan como accionistas de las empresas públicas o mixta, además de su competencia como garantes de estos servicios.

La propuesta contenida en el Proyecto de Resolución “Por la cual se subroga el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 y la Parte 2 del Libro 6 de la Resolución CRA 943 de 2021”, junto con su respectivo Documento de Trabajo, plantea transformaciones estructurales en la metodología de cálculo y reconocimiento del CMI. Entre los principales cambios se destacan:

- La eliminación del Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR) y la sustitución de la senda plurianual de recuperación por un esquema de ejecución anual, basado en la autodeclaración de inversiones efectivamente realizadas y en operación.
- La introducción de un balance de inversiones (BCR_0) y mecanismos de devolución de recursos por diferencias entre lo cobrado y aquello que se puso en operación.

- La redefinición de los criterios de vida útil, depreciación y plazos de recuperación aplicables a los activos regulados.

Estas modificaciones generan preocupaciones técnicas, financieras y jurídicas relevantes. En particular, se observan riesgos asociados a la suficiencia financiera, la retroactividad regulatoria, la seguridad jurídica de las inversiones en curso y la viabilidad operativa de los prestadores.

Por lo tanto, solicitamos a la Comisión una revisión de la propuesta a la luz de los comentarios presentados, de manera que se identifiquen los impactos y la coherencia con el marco legal vigente, en especial con lo dispuesto en los artículos 87 y 90 de la Ley 142 de 1994, la Ley 1755 de 2015, la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA) y el Decreto 1077 de 2015.

2. OBSERVACIONES

El componente tarifario de inversión es objeto de una mayor transformación en la propuesta hecha por el regulador, ya que cambia de fondo la aproximación metodológica a la estimación del costo, así como su forma funcional, sus variables y las bases de construcción de los parámetros, además de generar nuevas reglas para el balance entre una etapa tarifaria y otra. Esto último es, sin duda, una aplicación retroactiva de nuevas reglas, lo cual genera problemas desde lo jurídico, rompe con el principio de estabilidad regulatoria y genera impactos que desconocen los criterios tarifarios del régimen de servicios públicos colombiano.

En este contexto, lo primero a resaltar es que, al igual que en los otros componentes de costo, el cálculo del costo medio de inversión debe hacerse cada año, eliminando bajo esta aproximación la existencia de una senda suave en un horizonte de planificación en el que se recupera un valor estable que representa el plan de inversiones a ejecutar durante ese periodo, que además se refleja en un monto estable a recuperar por el componente de inversión en cada periodo facturado; es decir, por esta vía desaparece el Plan de Obras e Inversiones Regulado – POIR y el cálculo del costo medio de inversión fluctuará en función del nivel de inversión que se active cada año tarifario.

Este planteamiento suscita diversas dudas:

1. No existe una justificación sólida que explique la necesidad de un cambio estructural de esta magnitud, ni se cuenta con evidencia de estudios de impacto realizados por el regulador que demuestren que la transformación propuesta pueda traducirse en un mayor bienestar para los usuarios o en mayores niveles de eficiencia para los prestadores.
2. El planteamiento introduce incertidumbre en materia de apalancamiento financiero, ya que el esquema vigente en el país ha buscado garantizar a los prestadores un flujo de ingreso regulado cierto y estable, que funcione como respaldo para acceder a crédito en condiciones favorables, gracias a la seguridad asociada a la fuente de pago.

Bajo el nuevo enfoque, únicamente aquellos prestadores con suficiente músculo financiero podrán sostener planes de inversión sin depender de dicha certeza. En contraste, quienes no cuenten con esa fortaleza enfrentarán mayores restricciones, con el alto riesgo de reducir su capacidad de inversión y aumentar la presión sobre los recursos del gobierno central o local, que tendría que suplir la fuente de financiación erosionada.

De otra parte, la expresión propuesta para el reconocimiento del costo plantea separarlo en tres subcomponentes, i) Infraestructura, ii) Inversiones ambientales y de gestión del riesgo y iii) Activos administrativos y operativos. Es así como resulta

la siguiente expresión que recoge el cociente del *Costo de Inversión* ($CI_{ac/al}$) de cada uno de los subcomponentes mencionados y el consumo corregido por pérdidas:

$$CMI_{i,ac/al} = \sum_{z=1}^{nz} \frac{CII_{i,ac/al} + CIAR_{i,ac/al} + CIAO_{i,ac/al}}{CCP_{i-1,ac/al}}$$

Es así como para calcular el numerador de la fórmula se aplica la sumatoria del CI, estimado para cada subcomponente, el cual se estima a partir de la siguiente expresión:

$$CI_{i,ac/al} = \sum_{j=1}^{nj} cak_{i,j,ac/al} + (r * BCR_{i-1,ac/al})$$

El cambio que se evidencia en la propuesta se da en la introducción del concepto de *Cuota anual de recuperación del capital* $cak_{i,j,ac/al}$, que reemplaza la variable previa de la depreciación, concepto que se relacionaba directamente con la vida útil de los activos. La propuesta actual se aproxima más a la recuperación de un activo financiero para lo que el regulador propone rangos de recuperación, de manera que la misma se puede dar de manera más o menos acelerada, a discreción de la persona prestadora.

Con respecto a lo que se propone, se considera que dicha aproximación es más cercana al manejo de un activo apalancado y por ello se considera que es más consistente con un ejercicio en el que se pueda incluir un plan de inversiones y se reconozca suavizado en el tiempo, tal como se paga un crédito.

Además de lo anterior, el componente en discusión lo compone la tasa de remuneración del capital (r) y la Base de Capital Regulado, que reconoce el valor del stock de activos que componen el sistema. A continuación, se revisa dicho elemento, diferenciando lo que se propone para las APS que aplicaron la resolución 688 de 2014 o la resolución 825 de 2018.

Base de Capital Regulada Cero para APS que aplicaron 688 de 2014 ($BCR_{0,ac/al}$).

Se propone que la Base de Capital Regulado cero de quienes aplicaron la resolución 688 se establezca a partir de la sumatoria del valor pendientes por recuperar de cada activo, previo al inicio de aplicación de la propuesta - $VA_{0,j,ac/al}$ - el cual se determina a partir de la adición del valor pendiente por recuperar de los activos incluidos en el cálculo del CMI de la Resolución CRA 688 de 2014 con aquel pendiente por recuperar de los activos diferentes a ellos, esto según la siguiente expresión:

$$BCR_{0,ac/al} = VI_{688_{0,ac/al}} + VIDIFCMI_{688_{0,ac/al}}$$

Para ello el regulador establece que el valor ($VI_{688_{0,ac/al}}$) se calculará con base en el valor por recuperar de cada activo que compone la BCR de la Resolución CRA 688 de 2014, siguiendo la siguiente regla:

$$\text{Para } VA_{0,j,ac/al} > 0, \quad VI_{688_{0,ac/al}} = \sum_{j=1}^z VA_{0,j,ac/al}$$

Es decir que únicamente se pueden llevar a la BCR0 aquellos activos con un valor por recuperar mayor a cero, y los valores de los activos cuyo resultado sea menor a cero (0) $VA_{0,j,ac/al} < 0$ no se incluyen en el cálculo y deberán ser devueltos a los usuarios. La propuesta de cálculo de este valor es:

$$VA_{0,j,ac/al} = (IPR_{0,j,ac/al}) * (1 + r_{688})^t * fa$$

Esta expresión recoge la Inversión Pendiente de Recuperar ($IPR_{0,j,ac/al}$) actualizada y rentabilizada, la cual está compuesta por el valor de cada activo y por servicio menos lo que ya ha sido remunerado del mismo, expresión que se determina a partir de:

$$IPR_{0,j,ac/al} = VIA_{688_{0,j,ac/al}} - [CMI_{688_{j,ac/al}} * VP(CCP^*_{t,ac/al})]$$

La primera variable, $VIA_{688_{0,j,ac/al}}$, corresponde al valor del activo j que hizo parte del CMI de la 688, el cual puede estar compuesto o bien por un activo del Plan de Inversiones de la 287, o uno diferente a estos, en cuyo caso se reportan en función de lo que reposa en el Suricata, o puede ser un activo incluido en el POIR actualizado de la 688, en cuyo caso se debe incluir el valor presente del valor ejecutado, descontando el valor ejecutado desde el año de entrada en operación del activo j hasta el año base 2014, utilizando la tasa de descuento aplicada en el cálculo de las tarifas de la Resolución CRA 688 de 2014. Es decir, la expresión pretende encontrar la diferencia, activo por activo, del valor actual de lo ejecutado y lo remunerado, de forma que si se ha remunerado más de lo ejecutado se deba incurrir en una devolución a los usuarios.

Adicionalmente, cabe anotar que el regulador propone que la expresión en relación con el cálculo actualizado del consumo que determina el valor que se resta a lo ejecutado se calcule con el consumo corregido por pérdidas estándar, es decir aquel que se calcula con el IPUF*, lo cual difiere del balance que se proponía en la resolución 688 de 2014, el cual se debía hacer con un CCP estimado con las pérdidas reales.

El efecto de esta modificación es importante, porque supone que el prestador facturó y se remuneró en función de un volumen mayor al que efectivamente ocurrió, y en tal sentido supone un valor a restar mayor haciendo más probable que el

resultado del cálculo activo por activo sea menor que cero y por ende genere devoluciones al tenor de la propuesta regulatoria.

Los planteamientos presentados generan dudas en distintos sentidos. Desde una perspectiva jurídica, cabe cuestionarse si en efecto se configuran las causales que darían lugar a una devolución, puesto que, conforme al ordenamiento vigente, esta solo procede ante un enriquecimiento sin justa causa o un cobro de lo no debido. En ambos supuestos, la verificación de tales situaciones exige la demostración de los hechos y el cumplimiento del debido proceso.

Por otra parte, el hecho de plantear que el balance deba realizarse activo por activo, sin reconocer las sobre-ejecuciones ni las obras en curso, conduce a una sobrestimación del valor considerado como no ejecutado al momento de la evaluación. Este efecto se agrava al proponerse que la estimación se efectúe con base en el consumo corregido por pérdidas estándar, lo cual implicaría asumir un ingreso superior al realmente percibido por el prestador.

Finalmente, debe advertirse que la propuesta pasa por alto que las obras aún no activadas pueden resultar necesarias en el futuro. En consecuencia, realizar devoluciones en un año determinado no significa que dichas inversiones no deban ser remuneradas posteriormente, pues el efecto de tales devoluciones se compensaría una vez las obras entren en operación. Esto generaría costos de transacción y de apalancamiento, ineficiencias y distorsiones en el balance del ingreso regulado, además de posibles incrementos tarifarios futuros.

Con el propósito de ilustrar y evaluar estas consideraciones, se desarrollará un ejercicio numérico hipotético que permita analizar las diferentes repercusiones derivadas de la propuesta regulatoria.

Ahora, en cuanto al valor pendiente por recuperar de los activos diferentes a los incluidos en el cálculo del CMI de la 688 de 2014, el regulador propone la siguiente fórmula:

$$VIDIF_{CMI_688_{0,ac/al}} = VI_{IAR_{0,ac}} + VI_{AO_{0,ac/al}} + VIDIF_{688_{0,ac/al}}$$

Es decir, que además de los activos que hicieron parte del Costo Medio de Inversión (CMI) definido en la Resolución CRA 688 de 2014, se deberán considerar: i) el valor pendiente por recuperar de cada uno de los activos asociados a las inversiones ambientales adicionales; ii) el valor correspondiente a los activos administrativos y operativos incluidos en la aplicación del citado marco metodológico; y iii) las inversiones ejecutadas durante la vigencia de dicha resolución, distintas de aquellas que estaban incorporadas en el Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR).

La inclusión de estos valores dentro de la base de capital regulado en el período de referencia estará condicionada al cumplimiento de las metas definidas por el regulador. Adicionalmente, el monto reconocido deberá corresponder al valor

registrado en los estados financieros bajo las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), en el año en que el activo haya entrado en operación.

En cuanto a la construcción de la *a base de capital regulada al cierre del año tarifario i-1* para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, la CRA propone la siguiente formulación:

$$BCR_{i-1,ac/al} = \sum_{j=1}^n VA_{i-1,j,ac/al}$$

$$VA_{i-1,j,ac/al} = \left[VA_{i-2,j,ac/al} - \left(\frac{cak_{i-1,j,ac/al}}{CCP_{i-2,ac/al}} * CCP_{p-1,ac/al} \right) \right] * fa + VA_{i-1,nj,ac/al}$$

Esta expresión busca recoger la forma en que evoluciona el stock de activos año a año en función del ya explicado valor del activo en cada momento, la cuota anual de recuperación del capital y las estimaciones del consumo corregido por pérdidas calculado a partir del nivel de pérdidas estándar. En relación con esta expresión, se resalta la complejidad del esquema de actualizaciones que resulta de la modificación estructural ya hacer recálculos anuales, lo cual además pareciera contravenir al principio de simplicidad.

De otra parte, asociado al costo medio de inversión, ya se mencionó dentro de las modificaciones el cambio conceptual pasando de la depreciación a la cuota anual de recuperación del capital, la cual se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$para PRR_{i-1,j,ac/al} \geq 1, cak_{i,j,ac/al} = \sum_{j=1}^{nj} \frac{VA_{i-1,j,ac/al}}{PRR_{i-1,j,ac/al}}$$

Al respecto, el planteamiento aproxima la estimación de la recuperación de un activo financiero mediante un método de cálculo que relaciona el valor del activo con el denominado plazo de recuperación remanente, entendido como el período durante el cual el prestador decide recuperar dicho valor. Para este propósito, la Comisión establece rangos de recuperación que oscilan entre un valor mínimo —definido como el plazo de mayor aceleración posible para la recuperación del activo— y el máximo, equivalente a la vida útil tradicionalmente asociada al mismo.

En este sentido, la metodología propuesta introduce un grado de discrecionalidad para la persona prestadora, que debe ser analizado caso por caso con el fin de garantizar que el flujo de ingreso regulado permita una recuperación adecuada de los costos, sea coherente con la capacidad de pago de los suscriptores y resulte consistente con el tratamiento fiscal de los activos una vez se haya completado su recuperación.

De otra parte, el regulador especifica *criterios regulatorios para la inclusión de activos en la BCR*, es decir condiciones bajo las cuales los activos pueden ser

reconocidos y remunerados en la Base de Capital Regulatoria (BCR) dentro del Costo Medio de Inversión (CMI), estos son:

1. Criterios generales

Define el regulador que los activos a incluir en la BCR deben derivarse de una planeación integral respaldada por planes de inversión de corto, mediano y largo plazo; ajustarse técnicamente a los requerimientos de la normativa vigente (Resoluciones 330 de 2015 y 799 de 2021) y evidenciar eficiencia técnica mediante la relación entre inversiones y mejoras en cobertura, continuidad y calidad.

Igualmente, afirma la Comisión que los costos deben ser eficientes y responder a precios de mercado competitivos, priorizando soluciones de menor costo y mayor impacto. Exige autocontrol en los costos mediante análisis unitarios y seguimiento a tiempos de ejecución. Propone que solo se reconocerán activos en operación, plenamente identificados y georreferenciados, con descripción técnica y vinculación directa a las dimensiones de desempeño del servicio.

2. Criterios específicos por componente

a. Componente 1 — Infraestructura:

Define la CRA en su propuesta que solo se incluyen activos operativos afectos a la prestación del servicio, excluyendo aquellos sin valor pendiente por remunerar, entregados por urbanizadores o aportados bajo condición. En proyectos multipropósito, únicamente se reconocería la proporción directamente asociada al servicio, siempre que los costos no superen la alternativa de mínimo costo. Los costos técnicos asociados (avalúos, estudios, diseños) se pueden integrar al valor del activo, y se deben excluir costos con ingreso asociado.

b. Componente 2 — Inversiones ambientales y de gestión del riesgo:

Propone la CRA que solo se reconocerán inversiones directamente relacionadas con la prestación de los servicios y contempladas en el *Plan de Sostenibilidad Hídrica*. Lo anterior incluye obligaciones derivadas de instrumentos ambientales (PUEAA, PSMV, licencias, compensaciones, mandatos judiciales), siempre que estén articuladas con los instrumentos de planificación ambiental y territorial. Las inversiones deben orientarse a la conservación de fuentes y ecosistemas estratégicos, considerando criterios de adicionalidad y proporcionalidad. Se excluyen las intervenciones en cauces urbanos y las inversiones duplicadas en otros componentes tarifarios.

c. Componente 3 — Activos administrativos y operativos:

En este nuevo componente, el regulador propone reconocer activos en operación y de relación directa con la prestación del servicio, excluyendo los ya reconocidos en otros componentes. Éstos deben ser de propiedad del prestador o adquiridos mediante leasing financiero con opción de compra. En el caso de la implementación de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER), solo se reconocerá la proporción del costo correspondiente al consumo energético asociado a la operación del servicio.

Una vez expuestos de manera general el análisis del componente de inversión, nos permitimos presentar las siguientes observaciones que lo complementan:

Observación 1: Condiciones para la incorporación de inversiones en la tarifa

El proyecto de resolución propone un cambio estructural en la forma de reconocer las inversiones dentro del cálculo del Costo Medio de Inversión (CMI). En reemplazo del esquema vigente basado en el Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR), que permitía planificar y recuperar las inversiones de manera plurianual, la metodología propuesta plantea un esquema de cálculo anual y de autodeclaración, en el cual únicamente se remunerarían las inversiones efectivamente ejecutadas, terminadas y puestas en operación durante el año tarifario anterior al periodo de cálculo.

Esta modificación implica la eliminación de la senda de recuperación y del horizonte de planeación plurianual, sustituyéndolos por un reconocimiento anual que variará según el nivel de ejecución alcanzado en cada periodo. En consecuencia, el componente de inversión en la tarifa podría presentar una alta volatilidad, afectando la estabilidad financiera de los prestadores y la previsibilidad del ingreso regulado. Adicionalmente, no se contempla el reconocimiento plurianual de las inversiones ejecutadas en periodos anteriores, pero que comienzan a operar en el año de análisis. Este reconocimiento resulta fundamental, ya que permite garantizar la eficiencia económica al admitir que los inversionistas pueden obtener rentabilidades en este sector comparables a las del mercado.

Este cambio suscita diversas preocupaciones. En primer lugar, no se evidencia una justificación técnica o económica sólida que respalde la necesidad de modificar un mecanismo que, hasta ahora, ha permitido planificar y recuperar inversiones de manera estable y predecible. Tampoco se dispone de estudios de impacto o de análisis costo-beneficio que demuestren que la metodología propuesta se traduzca

en un mayor bienestar social, en mejores condiciones de servicio para los usuarios o en mayores niveles de eficiencia para los prestadores.

Adicionalmente, la propuesta introduce incertidumbre en materia de sostenibilidad financiera y de acceso al crédito. El esquema vigente ha sido diseñado para ofrecer a los prestadores un flujo de ingresos regulado, cierto y estable, que actúa como garantía ante las entidades financieras al momento de estructurar operaciones de endeudamiento. La eliminación de esta certidumbre afectaría la capacidad de apalancamiento del sector, beneficiando únicamente a los prestadores con mayor fortaleza financiera y restringiendo la inversión de aquellos con menor capacidad de endeudamiento. En consecuencia, podría incrementarse la dependencia de recursos públicos nacionales o territoriales para suplir la brecha de inversión generada por la pérdida de dicha fuente de respaldo tarifario.

La aplicación de este nuevo esquema desconoce la naturaleza y temporalidad de los proyectos de infraestructura del sector, los cuales requieren procesos de maduración técnica, ambiental, social y financiera que, en la mayoría de los casos, se extienden por varios años. La eliminación de la senda plurianual de recuperación limita la capacidad de planeación de las inversiones, rompe la estabilidad de los flujos financieros proyectados y puede derivar en la interrupción o postergación de obras en curso ante la falta de certeza regulatoria sobre su reconocimiento futuro.

Adicionalmente, el esquema de autodeclaración introduce una carga administrativa y operativa considerable para los prestadores, quienes deberán sustentar cada año los proyectos ejecutados mediante la presentación de documentación técnica, contable y jurídica detallada. Sin embargo, el proyecto de resolución no define con claridad el procedimiento de verificación, los criterios de validación ni los plazos que aplicarán por parte de la SSPD o la CRA, lo que incrementa la incertidumbre y la discrecionalidad en la evaluación de las inversiones.

Desde la perspectiva financiera, la disposición propuesta incrementa el riesgo de desalineación entre las decisiones de inversión y el flujo tarifario de recuperación, comprometiendo la sostenibilidad de proyectos estratégicos —particularmente en municipios donde la ejecución depende de recursos propios, crédito o esquemas de cofinanciación pública— y debilitando la capacidad de apalancamiento del sector frente al sistema financiero.

Solicitudes a la CRA:

- Complementar la estructura propuesta con una alternativa adicional de carácter opcional, que permita a cada prestador escoger —por una única vez al inicio del ciclo tarifario— el esquema bajo el cual se remunerarán sus inversiones.

Esta opción permitiría mantener la flexibilidad regulatoria y atender las diferencias en escala, capacidad financiera y ritmo de ejecución entre los distintos operadores. La alternativa podría estructurarse a partir de un plan de inversiones de corto plazo (por ejemplo, cinco años), con posibilidad de actualización al tercer año, de modo que se preserve la estabilidad financiera y la coherencia entre la planeación de inversiones y su reconocimiento tarifario.

Observación 2: Reconocimiento de inversiones fuera del POIR

El proyecto de resolución redefine los criterios aplicables al reconocimiento de inversiones dentro del Costo Medio de Inversión (CMI), limitando la posibilidad de incluir aquellas que fueron ejecutadas durante el ciclo tarifario que está finalizando y que no hacían parte del Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR) correspondiente a dicho periodo. Según la propuesta, estas inversiones solo podrán ser reconocidas si se demuestra que contribuyeron de manera directa al cumplimiento de metas de eficiencia, cobertura, continuidad o calidad del servicio.

Esta disposición introduce un sesgo restrictivo que podría excluir el reconocimiento de inversiones esenciales para la sostenibilidad técnica y operativa de los sistemas, cuyo impacto no se refleja de forma inmediata en los indicadores mencionados. Tal es el caso de las obras de reposición de redes secundarias, refuerzos estructurales, modernizaciones tecnológicas o intervenciones ambientales requeridas para atender exigencias normativas, prevenir fallas o mitigar riesgos operacionales.

Adicionalmente, el documento de trabajo no precisa los mecanismos de verificación y validación técnica de las inversiones autodeclaradas, ni define los criterios objetivos que emplearán la autoridad de control o la CRA para su aceptación o rechazo futuro. Esta ausencia de lineamientos claros genera incertidumbre sobre la oportunidad y estabilidad del reconocimiento tarifario.

Desde una perspectiva regulatoria, la restricción propuesta podría contravenir el principio de suficiencia financiera consagrado en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, al impedir la recuperación de inversiones que, aunque no generen mejoras

inmediatas en eficiencia, resultan indispensables para asegurar la prestación continua y segura del servicio público.

Solicitudes a la CRA:

- Ampliar el alcance del reconocimiento de inversiones, de modo que todas las inversiones ejecutadas, terminadas y puestas en operación, que sean técnica y contablemente verificables, puedan ser incluidas en el cálculo de la Base de Capital Regulado, sin restringir su elegibilidad únicamente a metas de eficiencia o cobertura.

Observación 3: Base de Capital Regulada Cero, balance de inversiones y devoluciones

La propuesta de la CRA establece que la Base de Capital Regulado Cero (BCR_0) del nuevo marco tarifario se determinará a partir de la sumatoria de los valores pendientes por recuperar de cada uno de los activos que integran la Base de Capital. Dicho valor corresponderá al saldo no recuperado de la inversión, entendido como la diferencia entre el valor efectivamente ejecutado y el valor facturado por concepto de dicha inversión, calculado de manera individual para cada activo.

En consecuencia, de acuerdo con esta propuesta, solo podrán incorporarse a la BCR_0 aquellos activos que presenten un valor pendiente por recuperar superior a cero, mientras que los activos cuyo resultado sea menor a cero deberán excluirse del cálculo, y su valor correspondiente constituye una devolución en favor de los usuarios.

Adicionalmente, la CRA introduce una modificación en la expresión utilizada para el cálculo del valor facturado por activo, al establecer que este debe determinarse con base en el consumo corregido por pérdidas estándar. Este enfoque difiere de las señales de balance definidas en la Resolución CRA 688 de 2014, en la cual el cálculo debía realizarse considerando las pérdidas reales reportadas por el prestador.

Los planteamientos expuestos generan diversas inquietudes desde el punto de vista jurídico. En particular, cabe cuestionar si en efecto se configuran las causales que justificarían una devolución a los usuarios, toda vez que, conforme al ordenamiento jurídico vigente, dicha devolución solo procede ante la existencia de un enriquecimiento sin justa causa o un cobro indebido.

La verificación de esas circunstancias requiere la demostración de los hechos y el respeto del debido proceso, siendo la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) —y no la CRA— la entidad competente para determinar su procedencia. En tal sentido, surge una inquietud jurídica relevante sobre la competencia de la CRA para ordenar devoluciones de ingresos bajo estos supuestos, dado que no existe un sustento normativo claro que habilite expresamente dicha facultad.

Esta situación se ve reforzada por lo señalado en el análisis jurídico remitido por ANDESCO en el derecho de petición P-320/25, donde se advierte que la Comisión estaría excediendo sus funciones regulatorias, al establecer mecanismos de devolución que corresponden a la órbita de inspección, vigilancia y control, asignada por la Ley 142 de 1994 a la SSPD. Además, el enfoque de aplicar devoluciones activo por activo desconoce la naturaleza integral del Plan de Obras e Inversiones Reguladas (POIR) y las distintas fases de los proyectos, lo cual puede afectar la planeación, ejecución y continuidad de obras en curso y generar vacíos en la valorización total de las inversiones realizadas.

Por otro lado, en materia de seguridad jurídica, la propuesta introduce un cambio estructural al sustituir la variable de metros cúbicos facturados (Qt) —definida en el artículo 110 de la Resolución CRA 688 de 2014— por la de consumo corregido por pérdidas, para determinar los valores recuperados y pendientes por recuperar. Esta modificación altera retroactivamente el criterio técnico sobre el cual se diseñaron y aplicaron las tarifas durante la vigencia del marco tarifario vigente, lo que vulnera los principios de confianza legítima, estabilidad regulatoria y suficiencia financiera establecidos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994. Tal como se expuso en el punto 3 del derecho de petición, este tipo de cambios no solo afecta la remuneración futura, sino que revalúa hechos pasados con criterios nuevos, lo cual no es admisible dentro de un marco de legalidad y equidad regulatoria.

El planteamiento de realizar el balance activo por activo, sin reconocer las obras en curso, conduce a una sobrestimación del valor considerado como no ejecutado al momento de la evaluación. Este efecto se acentúa al proponerse que el cálculo se base en el consumo corregido por pérdidas estándar, pues ello supone asumir un ingreso superior al efectivamente percibido por el prestador. Además, la exigencia de efectuar las devoluciones individualmente por activo introduce limitaciones significativas, al desconocer los mayores valores que pueden surgir durante la ejecución de los proyectos por ajustes técnicos, contingencias constructivas o variaciones de precios. En la práctica, este enfoque dificulta la valoración integral

de las inversiones, desincentiva la gestión eficiente de proyectos y puede generar diferencias injustificadas entre los costos reales asumidos por el prestador y el reconocimiento regulatorio.

Finalmente, debe advertirse que la propuesta desconoce que las obras que aún no han entrado en operación pueden resultar necesarias para la prestación del servicio en el futuro. En tal sentido, la realización de devoluciones en un periodo determinado no implica que dichas inversiones carezcan de mérito para ser remuneradas posteriormente, toda vez que el efecto de tales devoluciones se compensaría una vez las obras entren en operación y sean incorporadas a la Base de Capital Regulada. Esta situación podría generar costos adicionales de transacción y apalancamiento financiero, así como ineficiencias y distorsiones en el balance del ingreso regulado, derivando incluso en incrementos tarifarios.

Además, los prestadores que cuentan con un POIR cuyo horizonte de planeación excede la fecha de corte establecida para la autodeclaración de inversiones están incluyendo inversiones futuras en sus cobros, conforme a su programación y cronograma de ejecución. Estas inversiones, según su planificación, aún no debían entrar en operación. No obstante, bajo la metodología propuesta, se les exigiría la devolución de recursos asociados a dichas inversiones, a pesar de que su activación no estaba prevista para el periodo evaluado. Esta exigencia resulta contradictoria y carece de sustento técnico y regulatorio, ya que penaliza el cumplimiento de una planeación estructurada y aprobada, la cual fue realizada en cumplimiento de la metodología tarifaria vigente.

En suma, la forma en que está planteada la propuesta podría generar un escenario de inseguridad regulatoria, con impactos financieros, jurídicos y operativos de alto alcance. Desde el punto de vista financiero, las devoluciones comprometen los flujos de caja y la estabilidad tarifaria, generando además un riesgo fiscal para los entes territoriales cuando los prestadores son empresas públicas o mixtas, pues cualquier déficit o reintegro reduce los dividendos o excedentes transferidos a los municipios e incluso con repercusiones fiscales.

Solicitudes a la CRA:

- Eliminar el concepto de devoluciones y mantener la idea de que el balance de inversiones (BCR₀) permita conciliar los saldos del POIR ejecutado y el cobrado, liberando los recursos provisionados para nuevas inversiones.

- Modificar la fórmula de la BCR_0 con el fin de permitir una autodeclaración que incluya todos los saldos pendientes por recuperar de inversiones en cada servicio. De esta manera, las devoluciones a los usuarios solo se generarían en aquellos casos en los que el valor total de la BCR_0 , ac/al sea negativa. Este ajuste permitiría una articulación más adecuada con el manejo del Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR) establecido en la Resolución CRA 688 de 2014, el cual tiene carácter indicativo, así como con el plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación definido en la Resolución CRA 825 de 2017. Cabe resaltar que, en los marcos tarifarios vigentes, la incorporación de estas inversiones en el Costo Medio de Inversión (CMI) no se realiza activo por activo, lo que refuerza la necesidad de una metodología que contemple el balance global de los saldos por recuperar.
- No desconocer el criterio del artículo 110 de la Resolución CRA 688 de 2014 sobre el uso del volumen de agua efectivamente facturada (Q_t) como base para calcular el valor que el prestador ha recuperado a través del Costo Medio de Inversión (CMI), en lugar de aplicar el Consumo Corregido por Pérdidas eficiente (CCP^i , ac/al).

Observación 4: Vida útil, depreciación y plazos de recuperación

Otro cambio significativo introducido en la propuesta regulatoria consiste en la incorporación del concepto de *Cuota Anual de Recuperación del Capital*, que reemplaza la variable de depreciación previamente utilizada y que se encontraba directamente asociada a la vida útil de los activos. Bajo este nuevo enfoque, el esquema tarifario redefine los criterios de vida útil y depreciación aplicables a los activos reconocidos dentro del Costo Medio de Inversión (CMI), sustituyendo la depreciación regulatoria tradicional por un “plazo de recuperación” que podrá ser determinado por cada persona prestadora dentro de un rango comprendido entre la vida útil técnica y la vida útil financiera del activo.

Esta aproximación se asemeja más al tratamiento de un activo financiero, permitiendo que la recuperación del capital se realice de forma más o menos acelerada, según la decisión de la persona prestadora. Desde una perspectiva técnica, dicho planteamiento resulta más consistente con un esquema de planificación y financiación de inversiones, en el cual las recuperaciones se reconocen de manera suavizada en el tiempo, siguiendo una lógica similar a la amortización de un crédito o instrumento financiero.

La medida en discusión introduce un alto grado de discrecionalidad y con él eleva el riesgo de heterogeneidad en la aplicación de los criterios, al no establecer

parámetros unificados ni mecanismos claros de validación. En ausencia de lineamientos técnicos precisos, esta disposición podría derivar en diferencias significativas entre prestadores comparables, afectando la equidad tarifaria y la trazabilidad de los costos regulados.

El documento de trabajo no especifica los criterios contables o metodológicos para determinar los plazos de recuperación, ni establece si estos deberán corresponder con las políticas de depreciación financiera bajo Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), lo cual genera incertidumbre sobre la consistencia entre los registros contables, la información reportada al SUI y los valores reconocidos en el cálculo tarifario.

Desde una perspectiva regulatoria, la falta de armonización entre los plazos de recuperación y los criterios técnicos definidos en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) podría afectar la planeación de largo plazo y el control por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), dificultando la evaluación de la eficiencia comparativa entre empresas.

Solicitudes a la CRA:

- Establecer rangos de referencia estandarizados de plazos de recuperación por tipo de activo, basado en los valores de vida útil técnica definidos en el RAS, complementado con criterios contables NIIF y validado por la SSPD.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Finalmente, a manera de conclusión en relación con el componente de inversión, se reitera que se introducen modificaciones de carácter estructural y profundo, respecto de las cuales no existe claridad suficiente sobre su sustento técnico, su justificación económica ni sobre el alcance de los impactos esperados por parte del regulador. Asimismo, persisten vacíos en cuanto a la forma en que tales cambios contribuyen al cumplimiento de los criterios tarifarios definidos en la normativa vigente.

La eliminación del POIR, la introducción de un esquema de autodeclaración anual, las devoluciones de recursos por diferencias entre lo ejecutado y lo cobrado, y los ajustes en la Base de Capital Regulado (BCR) representan un cambio de paradigma que incrementa los riesgos jurídicos y financieros del sector, especialmente para los prestadores públicos y mixtos que operan en contextos de limitada capacidad fiscal y de inversión.

De manera paralela, surgen serias inquietudes sobre los riesgos que su implementación podría generar en la sostenibilidad financiera de los diferentes prestadores, especialmente en aquellos con estructuras de costos más sensibles o con limitadas economías de escala.

En términos generales, las disposiciones analizadas:

- Debilitan la planeación plurianual de inversiones, al sustituir la senda de recuperación por un sistema anual que no reconoce la naturaleza multianual de los proyectos.
- Aumentan la carga administrativa y la incertidumbre regulatoria, al exigir reportes y verificaciones anuales sin un procedimiento claro de validación.
- Generan riesgos de retroactividad e inseguridad jurídica, al prever devoluciones o ajustes sobre valores previamente reconocidos en la BCR vigente.
- Afectan la suficiencia financiera y la señal de inversión, reduciendo la capacidad de las empresas para apalancar proyectos mediante crédito o financiación externa.
- Impactan a los entes territoriales, al disminuir los dividendos derivados de los excedentes operativos de las empresas públicas y mixtas.

Para garantizar un proceso regulatorio coherente y sostenible, ANDESCO considera necesario que la CRA:

- Mantenga un mecanismo de planeación plurianual ajustable, equivalente a un POIR actualizable a cinco (5) años, con revisión trianual.
- Conserve el balance de inversiones (BCR_0) como instrumento de seguimiento, sin efectos devolutivos ni retroactivos.
- Defina criterios técnicos uniformes para la vida útil, la depreciación y los plazos de recuperación, basados en el RAS y las NIIF.
- Establezca un protocolo de validación y trazabilidad para las autodeclaraciones de inversiones, con reglas claras, verificables y proporcionales a la capacidad operativa de los prestadores.
- Implemente una fase de transición que permita a las empresas ajustar sus sistemas contables y de planeación financiera, garantizando la continuidad de los proyectos en ejecución.

Finalmente, algunos de los ajustes planteados suscitan dudas relevantes en torno a su soporte jurídico, lo cual refuerza la necesidad de un análisis adicional que garantice coherencia regulatoria, estabilidad normativa y seguridad jurídica para el sector.

El fortalecimiento de la regulación requiere equilibrio entre control y estabilidad, de manera que las reglas incentiven la eficiencia, pero también preserven la confianza, la sostenibilidad y la inversión en infraestructura pública esencial.