

## RESUMEN DE LA RESOLUCIÓN CRA 485 DE 2009

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en cumplimiento con lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 11, del decreto 2696 de 2004, presenta el siguiente documento sobre el alcance de la propuesta regulatoria contenida en la **RESOLUCIÓN CRA 485 DE 2009 “Por la cual se presenta el proyecto de Resolución: ‘Por la cual se establece la metodología tarifaria para los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan 2.500 o más suscriptores’ y se da cumplimiento a lo previsto por el numeral 11.4 de artículo 11 del Decreto 2696 de 2004”**:

La Resolución CRA 485 del 22 de diciembre de 2009, presenta a la ciudadanía el proyecto de Resolución por medio de la cual se establece la metodología tarifaria para los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan 2.500 o más suscriptores.

La Ley 142 de 1994, conocida como el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios, teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política de Colombia, señaló que el Estado intervendrá en los servicios públicos, entre otros, para obtener una prestación eficiente de los mismos y, como instrumento de la intervención estatal, designó a la regulación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la cual debe efectuarse teniendo en cuenta las características de cada región, la fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, y la definición del régimen tarifario.

El artículo 88 de la Ley 142 de 1994, dispone que al fijar sus tarifas, las empresas de servicios públicos se someterán al régimen de regulación definido por la respectiva Comisión de Regulación, y que las empresas deberán ajustarse a las fórmulas que defina la respectiva Comisión para fijar las tarifas.

En cuanto a la vigencia de las fórmulas tarifarias, el artículo 126 de la Ley 142 de 1994 estableció que éstas tendrán una vigencia de cinco años y que, vencido ese período, continuarán rigiendo mientras la Comisión no fije unas nuevas.

Así las cosas, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió las Resoluciones CRA 08 y 09 de 1995 y 15 de 1996, por las cuales se establecen los criterios y se adopta la metodología con arreglo a la cual las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado deben determinar las tarifas de prestación del servicio.

Se puede identificar esta primera etapa regulatoria como aquella en la que se buscó que los prestadores alcanzaran una suficiencia financiera que les permitiera, cubrir los costos asociados a la prestación de los servicios.

La segunda etapa tarifaria surge con la aplicación de la Resolución CRA 287 de 2004, mediante la cual la Comisión estableció la metodología tarifaria vigente actualmente para regular el cálculo de los costos de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Esta metodología implicó un cambio importante en cuanto a la

inclusión de elementos que permitieran reflejar los costos eficientes de prestación de estos servicios con base en la sostenibilidad financiera de los prestadores, incrementos en las coberturas y mejoras en calidad de los servicios.

En relación con el componente de inversiones, durante el segundo periodo tarifario se buscó generar incentivos de manera que se incluyera en las tarifas únicamente los activos necesarios para la prestación de los servicios. Adicionalmente, se buscó aproximarse al valor real de los activos del sistema, reconocer dentro de la base de activos únicamente el valor histórico de los mismos afectado por depreciaciones y valorizaciones. Igualmente, se avanzó en la formulación de señales que permitieran la definición de planes de inversión enfocados en la atención de las necesidades prioritarias de la población.

Por otra parte, dada la exigencia en materia ambiental que tienen que cumplir los prestadores en cuanto al pago de la tasa por uso de agua y tasa retributiva a las Autoridades Ambientales, la fórmula correspondiente al segundo periodo tarifario incorporó un componente que reconoce estos costos.

Para este tercer período tarifario, la propuesta de la nueva metodología presentada mediante la Resolución CRA 485 de 2009, la Comisión busca la consolidación de la eficiencia económica dentro de las fórmulas tarifarias para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Con base en el ordenamiento legal definido por la Constitución y por la Ley de Servicios Públicos, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico estableció unos objetivos de mayor importancia para esta tercera etapa de la regulación, que se resumen en los siguientes *principios*:

- i) Consolidación de la eficiencia comparativa en los costos de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM);
- ii) Aplicación de metodologías de eficiencia para el componente de inversiones;
- iii) Aprovechamiento de economías de escala; y
- iv) Calidad en el servicio que deben recibir los usuarios.

Estos principios fueron socializados a partir de la expedición del documento Bases para la revisión tarifaria quinquenal de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, con los prestadores de estos servicios, representantes de las alcaldías, concejos municipales, veedurías ciudadanas, vocales de control, universidades y la ciudadanía en general, con el fin de generar espacios participativos y de retroalimentación con estos actores relevantes para el sector. A continuación se explican cada uno de estos principios:

### **1. Consolidación de la eficiencia comparativa en los costos de AOM**

En desarrollo del principio de “*Consolidación de la eficiencia comparativa en los costos de AOM*” se realizaron los siguientes estudios: i) revisión de los modelos de eficiencia aplicables a costos comparables; ii) cálculo de los costos comparables; iii) análisis de costos particulares.

La Resolución CRA 287 de 2004 estableció la forma de cálculo del Costo Medio de Administración (CMA) y del Costo Medio de Operación (CMO) para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Cada uno de estos costos, se divide en dos componentes: uno comparable y otro no comparable, siendo el componente no comparable el que recoge los aspectos particulares del mercado (tales como el uso de los insumos químicos y la energía para bombeo) y que por lo tanto son incluidos directamente en la tarifa. La parte comparable se ajusta por un factor de eficiencia que se calcula a partir de datos reportados por los prestadores del sector, mediante un modelo de eficiencia comparativa, con base en la metodología de Análisis de Envoltorio de Datos (DEA por sus siglas en inglés).

Para tal fin, se determinaron las cuentas del Plan Único de Cuentas (PUC) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), que se debían tener en cuenta para el cálculo de los Costos Administrativos (CA) y de los Costos Operativos (CO).

#### **a. Revisión de los modelos de eficiencia aplicables a los costos comparables**

La metodología tarifaria vigente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado introdujo factores de eficiencia que ajustaban parte de los costos administrativos y operativos de los prestadores de estos servicios, con el fin de corregir las posibles ineficiencias en las que éstos incurren, así como evitar que tales ineficiencias sean trasladadas a los usuarios por medio de las tarifas.

Con el fin de avanzar en este sentido, en la metodología propuesta se busca introducir mejoras en el modelo que calcula los factores de eficiencia para que éste tenga un nivel más alto de precisión y rigurosidad, incluyendo un mayor número de empresas, y eliminando algunas de las variables consideradas actualmente, como “quejas y reclamos”, “densidad”, “metros cúbicos bombeados” y “número efectivo de plantas”, lo cual permitirá una estimación más ajustada a la realidad de los costos asociados a la prestación del servicio

#### **b. Cálculo de los costos comparables**

Teniendo en cuenta que las empresas efectuaron con la CRA y la SSPD una depuración y revisión de los costos incluidos en el Plan Contable, y la expedición de un nuevo Plan Único de Cuentas (PUC) por parte de la SSPD, se hizo una nueva revisión de los criterios generales que definen la inclusión ó exclusión de los costos comparables.

En la nueva metodología se realizan aclaraciones respecto a:

- Costos Operativos: Se establece que en ningún caso se podrá incluir dentro de los costos operativos aquellos relacionados con el pasivo pensional de los prestadores.
- Arrendamientos: Los prestadores deberán verificar que dentro de los Arrendamientos incluidos en la cuenta 7517 no se encuentren considerados aquellos relacionados con el pago del alquiler del sistema de prestación del servicio, en caso de que el prestador no sea propietario del mismo.

- Honorarios: Dentro de la cuenta Honorarios (7542) se deberán excluir aquellos relacionados con proyectos de inversión.

### **c. Análisis de costos particulares**

En relación con los costos particulares, los cuales incluyen los costos de insumos químicos (CIQ), costos de energía asociada a la prestación del servicio e impuestos indirectos, la revisión adelantada reveló la necesidad de reducir la discrecionalidad de los prestadores en la inclusión de estos costos en la tarifa, introduciendo mayores incentivos a la eficiencia.

Actualmente, estos costos, por ser considerados no comparables, son incluidos directamente en la tarifa. Sin embargo, los análisis preliminares considerados por la Comisión, plantearon inquietudes sobre la forma como se estaban incluyendo estos costos en las tarifas, especialmente en cuanto a los insumos químicos.

Los costos de los insumos químicos deben reflejar la dosificación óptima para la potabilización de agua cruda, con el fin de garantizar una prestación de alta calidad. Esta dosificación debe estar incluida en los respectivos estudios de costos de los diferentes prestadores, con el fin de determinar la eficiencia y la calidad en la prestación del servicio, por parte de éstos. De este modo, con los resultados obtenidos hasta el momento, se espera que sólo una mínima porción de prestadores sea objeto de esta vigilancia especial.

De esta manera, se propone establecer un mecanismo que permita identificar aquellos prestadores cuyos costos unitarios de tratamiento, se aparten de manera significativa de las tendencias identificadas para una muestra representativa de prestadores. Una vez identificados, estos prestadores serán objeto de un seguimiento especial, en el cual deberán justificar las causas que explican que sus costos se encuentren por fuera de los valores máximos establecidos a partir de la comparación con los otros prestadores que forman parte de la muestra.

En el caso de los costos asociados a energía, se propone mantener los incentivos vigentes, teniendo en cuenta que, además de los incentivos a la eficiencia en términos de consumo, estos costos tienen un techo definido por las condiciones de un mercado regulado.

Por otra parte, en lo que se refiere al tratamiento de los impuestos indirectos, se propone mantener la propuesta regulatoria en los términos actuales.

## **2. Metodologías de eficiencia para el componente de inversiones**

Un aspecto considerado en este componente, es que las tarifas correspondientes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado deben remunerar el valor del capital necesario para la prestación del servicio, reconociendo la posibilidad de que esta remuneración tenga una destinación diferente dependiendo de si estas inversiones le representaron o no un esfuerzo financiero al prestador.

En el segundo período tarifario, desarrollado a partir de la Resolución CRA 287 de 2004, se estableció el Costo Medio de Inversión (CMI), dentro del cual se remuneraba el valor de los activos del sistema a partir de valores históricos y contables, así como el valor de los planes de inversión en expansión, reposición y rehabilitación del mismo, necesarios para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. En este periodo, la metodología tarifaria limitó los activos que deben ser considerados para efectos del cálculo del Costo Medio de Inversión, y los intervalos aplicables para la estimación de su vida útil. Igualmente, se avanzó en definición de planes de inversión orientados en la atención de las necesidades prioritarias de la población.

Los estudios de diagnóstico e impacto de la aplicación de la metodología tarifaria permitieron identificar la importancia de este componente dentro de la tarifa final, así como la necesidad de incluir incentivos adicionales que permitan garantizar que las inversiones sean consistentes con las metas del sector, fomentar la eficiencia en las mismas, proveer instrumentos para una mejor vigilancia y control de los recursos de inversión, generar mayor claridad en cuanto a la valoración de activos que se deben remunerar por medio del CMI, e impedir que por este componente se remuneren activos que no implicaron un esfuerzo financiero para los prestadores.

En este sentido, el nuevo marco tarifario debe profundizar las señales que permiten contar con información confiable y de fácil verificación, y tener en cuenta los eventos pasados, de manera que se pueda promover comportamientos futuros por parte de las empresas.

Por tanto, se propone que la regulación para el componente de inversiones del nuevo marco tarifario contenga mecanismos que hagan más efectiva la verificación de los recursos de este componente por parte de los organismos de vigilancia y control.

Así las cosas, se debe garantizar, por una parte, que las empresas realicen una adecuada planeación técnica y financiera de las inversiones que serán incorporadas dentro de las tarifas a cobrar a los usuarios, y por otra, que el valor de los activos remunerados a través del componente de inversiones, corresponda a los bienes que son necesarios para la prestación del servicio.

Para esto, se propone establecer un tablero de control, en el cual se vea reflejado el estado de avance de cada proyecto, indicando la pertinencia, el ajuste técnico, los costos, la visión de largo plazo y la viabilidad financiera para cada uno de ellos.

Adicionalmente, en lo que se refiere a la remuneración de la inversión, deberán entenderse excluidos, los bienes o derechos aportados bajo la condición de no ser remunerados por vía de tarifas, así como aquellos activos que no hayan supuesto un costo efectivo para los prestadores. De esta forma, cuando los activos no sean de propiedad del prestador, éste deberá demostrar que pese a no ser de su propiedad, supusieron un esfuerzo para él, evento en el cuál se incluirán hasta el monto del costo en que efectivamente incurrió.

Asimismo, con el fin de remunerar sólo el capital que ha tenido un costo para el inversionista y que es necesario para la prestación del servicio, se deben acotar los activos que forman parte de la base de capital objeto de remuneración, utilizando como

principal herramienta los registros contables y adoptando para ello las disposiciones contenidas en el *“Modelo General de Contabilidad para las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos en Convergencia con Estándares Internacionales de Contabilidad”*, establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así como los registros de inversiones..

Por otra parte, los mecanismos tendientes a fortalecer la labor de las entidades de vigilancia y control, buscan asegurar que los recursos recaudados a través del componente de inversiones sean ejecutados en los planes de obra necesarios para obtener las metas que permitan mejorar la prestación del servicio. En la medida que estos recursos no sean invertidos dentro de un periodo tarifario, una planeación de largo plazo, que tenga en cuenta las provisiones que se deben realizar por la no ejecución de estos recursos, garantizará que los recursos recaudados a través de este componente sean utilizados en la ejecución de las inversiones necesarias para la prestación del servicio.

Esta combinación facilitará el cumplimiento de los objetivos propuestos en relación con el componente de inversiones, de forma que se mejore la prestación del servicio, por la mayor eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos recaudados a través del componente de inversiones.

Adicionalmente, se propone limitar el periodo de proyección de la demanda considerado actualmente, reflejando con mayor exactitud los costos asociados al componente de inversiones.

### **3. Aprovechamiento de economías de escala**

Una de las principales características del sector acueducto y alcantarillado en Colombia es el alto nivel de atomización de la prestación de estos servicios, como resultado de los procesos de descentralización adoptados a finales de los ochenta y de los cambios de política implementados en la década de los noventa.

Teniendo en cuenta la necesidad de avanzar en la conformación de los esquemas regionales, la regulación debe dar las herramientas e incentivos necesarios que permitan el cálculo de tarifas para sistemas que operen de esta manera.

Es pertinente señalar que dentro de la metodología tarifaria vigente de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, se pueden estimar los costos propios de las actividades directamente relacionadas en la prestación de estos servicios. De este modo, los operadores se encuentran en capacidad de cobrar exclusivamente por aquellas actividades efectivamente prestadas dentro de un contrato de acceso a bienes indispensables.

Dentro del nuevo marco tarifario para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, se propone profundizar en lo anterior. Mediante el aprovechamiento de las economías de escala asociadas a la prestación del servicio, y al mismo tiempo establecer criterios claros para que, en aquellos casos donde prestadores pretendan atender un mercado aprovechando la capacidad disponible de otro prestador, sea posible definir las tarifas correspondientes por el uso de esta infraestructura.

En este sentido, la propuesta define que este *peaje*, correspondiente a la utilización de la infraestructura disponible de otro prestador, debe ser definido a partir de la infraestructura que efectivamente es utilizada por la empresa que solicita el acceso a ésta y, como un incentivo a la regionalización, se debe garantizar que los costos de prestación del servicio, no superen el costo resultante de la opción de agrupamiento.

Por otra parte, se precisará la forma en que los compradores deberán hacer el cálculo de sus costos de prestación del servicio.

Con esto, se espera promover la competencia entre los prestadores que poseen dicha capacidad excedentaria con aquellos que pretendan aprovecharla, siempre y cuando corresponda a su opción de mínimo costo.

#### **4. Calidad en el servicio que deben recibir los usuarios**

La regulación de la calidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado debe tener en cuenta las condiciones propias de los prestadores de estos servicios, las cuales incluyen su condición monopolística, asimetrías de información, externalidades y la provisión conjunta, que pueden conducir a la adopción de niveles de calidad inferiores a los reconocidos por la normatividad.

Igualmente, se han presentado cambios importantes en la normatividad sectorial que tienen como objetivo fortalecer los esquemas de control y seguimiento a la calidad del agua que se suministra a la población, reglamentada mediante el Decreto 1575 de 2007, *“por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”*, así como sus resoluciones complementarias.

Por lo anterior, se propone establecer descuentos en las tarifas que se aplican a los usuarios con base en el desempeño de los prestadores, para lo cual se definen una serie de indicadores a través de los cuales se mide el nivel de calidad de servicio en cuanto a los aspectos técnicos y a la gestión comercial, a partir de la información que las empresas reportan a través del Sistema Único de Información (SUI) de la SSPD.

Los descuentos se fijan como un porcentaje de los costos de referencia establecidos para la prestación del servicio, sin afectar el balance entre los subsidios y las contribuciones. El porcentaje aplicable dependerá del valor del indicador y será como máximo un valor de 10% o 20%, dependiendo del tamaño del prestador.

En consecuencia, se espera que la combinación de los descuentos y compensaciones, y el prestigio de los prestadores (se propone divulgar periódicamente el listado de las empresas de acuerdo con los diferentes indicadores), conlleve a mejoras significativas en la calidad, de acuerdo con los estándares definidos por la normatividad vigente.

Este proyecto de Resolución se encuentra para su consulta en nuestra página Web [www.cra.gov.co](http://www.cra.gov.co), acompañado de su respectivo documento de trabajo que sirve como soporte, en caso de que cualquier ciudadano desee conocer a mayor profundidad sobre este importante tema.