

DOCUMENTO DE TRABAJO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

“Por la cual se establecen las condiciones para la modificación del Plan de Obras e Inversiones Regulado -POIR en aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014 y del Plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación en aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017 por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19”.

Equipo de Trabajo Jurídico:

Jorge E Cardoso R
María del Carmen Santana
Mayra Julieth Gómez

Equipo de Trabajo Técnico:

Yenny Sánchez S
Gabriela Loaiza
Adriana Guerrero
Antonio Cervantes
Claudia Riaño
Lyna Granados
Juan Leonardi Ramírez
Luis Steven Vargas
María Alejandra Vélez

Diciembre de 2020

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	5
2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS	6
2.1. Fundamentos Normativos	6
2.2. Fundamentos Regulatorios	9
3. JUSTIFICACIÓN	16
3.1. Análisis De Los Planes De Inversión	17
3.1.1. Plan de Obras e Inversiones Regulado – POIR de personas prestadoras en ámbito de aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014.	17
3.1.2. Plan de Inversiones para prestadores en ámbito de aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017	19
3.2. Efectos COVID - 19 sobre la ejecución de inversiones	21
4. PROPUESTA REGULATORIA.....	28
4.1. Modificación del Plan de Inversiones para expansión, reposición y rehabilitación y las metas definidas en la Resolución CRA 825 de 2017.....	29
3. ANEXO	31

INTRODUCCIÓN

La Resolución CRA 688 de 2014¹ incorporó el Plan de Obras e Inversiones Regulado-POIR, el cual es definido como un conjunto de proyectos que la persona prestadora considera necesario llevar a cabo, para cumplir con las metas frente a los estándares del servicio exigidos durante el período de análisis de diez (10) años, el cual es tenido en cuenta para al cálculo del Costo Medio de Inversión - CMI.

Así mismo, la Resolución CRA 825 de 2017² considera para el cálculo del costo antes referido (CMI), las inversiones de los sistemas de acueducto o alcantarillado para mejorar la cobertura, calidad, continuidad y las necesarias para la reposición y rehabilitación de los sistemas, para lo cual se debe definir un Plan de Inversiones.

Es así como para la aplicación de las metodologías tarifarias antes mencionadas, las personas prestadoras debieron realizar un ejercicio de planeación, con el fin de identificar las inversiones a incluir en dichos planes, las cuales están asociadas a una o más de una de las siguientes dimensiones del servicio i) cobertura, ii) calidad del agua potable y las aguas residuales y iii) continuidad del servicio.

Por otra parte, considerando que durante la vigencia de las metodologías tarifarias se podrían presentar situaciones que generen cambios en los planes de inversión, la regulación previó que el POIR podría ser modificado por el prestador en aplicación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Resolución CRA 688 de 2014, así como de lo señalado en los artículos 9, 14 y 15 de la Resolución CRA 864 de 2018, sin que requiera adelantar una solicitud de modificación de carácter particular de fórmula tarifaria ante esta Comisión de Regulación.

De igual forma, en el artículo 5 de la Resolución CRA 864 de 2018 se estableció que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, que aplican la Resolución CRA 825 de 2017, para efectos del cálculo del Costo Medio de Inversión, podrán efectuar cambios en el plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, sin modificar el valor total de las inversiones estimadas en el referido plan, de acuerdo con el segmento y la alternativa que la persona prestadora aplique para el cálculo del Costo Medio de Inversión - CMI.

No obstante, las previsiones tomadas por el regulador, no se incluyó en las causales de modificación del POIR y de los planes de inversión las situaciones de emergencia como la presentada por la pandemia generada por el COVID -19. Por lo tanto, como consecuencia de la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, esta Comisión consideró necesario analizar su incidencia en la ejecución del POIR y de los planes de inversiones programados por las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en aplicación de las metodologías tarifarias contenidas en las resoluciones antes referidas.

Como producto de este análisis, se determinó que es necesario adoptar medidas relacionadas con la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado relacionadas con la programación de

¹ “Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado con más de 5.000 suscriptores en el área urbana”. Modificada, adicionada y aclarada por la Resolución CRA 735 de 2015.

² “Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan.” Corregida por la Resolución CRA 834 de 2018 y Modificada y adicionada por la Resolución CRA 844 de 2019.

GRE-FOR02 V03

las inversiones de estos servicios, con el fin de adecuar la regulación a las situaciones derivadas de la pandemia y sus efectos en el tiempo.

En el presente documento se desarrolla el análisis técnico y jurídico que sustenta la propuesta para la modificación del Plan de Obras e Inversiones Regulado - POIR y del Plan de Inversiones de pequeños prestadores como consecuencia de los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 sobre la ejecución de estos.

1. PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia consagra como uno de los fines esenciales del Estado, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. De igual manera, el inciso 3 del artículo 78 *ibídem* establece que el Estado garantizará la participación de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

Por su parte, el artículo 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA dispone que las entidades públicas deberán mantener a disposición de todas las personas, información completa y actualizada, entre otros aspectos, sobre "(...) *los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general (...)*".

En este sentido, el Capítulo 3 del Título 6, Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, señala las reglas mínimas para garantizar la divulgación y participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación y el artículo 2.3.6.3.3.9 *ibídem*, prevé que las Comisiones de Regulación harán público en su página Web, con antelación no inferior a treinta (30) días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de resoluciones de carácter general que pretendan adoptar, excepto los relativos a fórmulas tarifarias con vigencia de cinco años, los cuales se regirán por lo previsto en el artículo 2.3.6.3.3.11.

Así mismo, el numeral 10.4 del artículo 2.3.6.3.3.10 del decreto indicado señala, respecto de los proyectos de resoluciones generales que no correspondan a la fijación de fórmulas tarifarias por una vigencia de cinco años, que el término para la recepción de las observaciones, reparos o sugerencias no podrá ser menor a diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haga público el proyecto de regulación y que dicho plazo podrá prorrogarse por solicitud de parte u oficiosamente.

Para garantizar la participación ciudadana de que trata la Constitución Política y la normatividad vigente, se hace necesario poner a consideración de la ciudadanía en general, el proyecto de resolución que acompaña este documento de trabajo, para que sea discutido, analizado y socializado, con el fin de que los interesados presenten observaciones, reparos o sugerencias relacionadas con el mismo.

Teniendo en cuenta el artículo 2.2.2.30.5 del Decreto 1074 de 2015 y habiendo diligenciado el cuestionario que para el efecto adoptó la Superintendencia de Industria y Comercio³ (Anexo 1) la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA determinó que la propuesta regulatoria a la que hace referencia el presente documento, no tiene incidencia sobre la libre competencia en los mercados.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3.6.3.3.9 del Decreto 1077 de 2015 y en aplicación del procedimiento de emisión de regulación de carácter general de la CRA⁴ a partir del día siguiente a la publicación de la propuesta regulatoria que acompaña este documento, la Comisión de

³ El artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificada por la Ley 1955 de 2019 establece que la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación que puedan incidir sobre la libre competencia en los mercados, para lo cual las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir.

⁴ Procedimiento de Emisión de Regulación de Carácter General. Código: REG-PRC01, versión 5, aprobado el 29 de septiembre de 2020 del Sistema Integrado de Gestión de Calidad – SIGC.

GRE-FOR02 V03

Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA dará inicio al proceso de discusión directa con los usuarios, personas prestadoras, gremios y demás agentes del sector e interesados por el término de diez (10) días hábiles.

Se invita a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD y a todos los interesados en general, para que remitan sus observaciones, reparos o sugerencias al correo@cra.gov.co.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Fundamentos Normativos

La Constitución Política dispone, en su artículo 334, que: *“(...) la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”*.

En relación con el criterio de racionalizar la economía dispuesto en el artículo 334 *Ibidem*, la Corte Constitucional ha determinado que: *“(...) la Constitución le exige al Estado cuando interviene en la economía que considere las consecuencias futuras de sus intervenciones, es decir, lo obliga a analizar la adecuación entre los medios y los fines perseguidos.(...) Ciertamente, la mejor relación costo beneficio (no solamente en términos monetarios, sino también sociales, ambientales, culturales, etc.) le permite al Estado contar con más recursos para satisfacer las otras necesidades de la población, y en esa medida, se tornan inconstitucionales aquellas medidas cuyo efecto sea elevar los costos de las actuaciones estatales injustificadamente”⁵*.

El artículo 365 *Ibidem* prevé que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Con fundamento en el mismo artículo constitucional, los servicios públicos domiciliarios estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, y señala que el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que: *“(...) No en vano la Constitución dedicó un apartado exclusivo a los servicios públicos (capítulo 5, Título XII), justamente teniendo en cuenta su notable incidencia en la calidad de vida y la dignidad de las personas, así como el importante rol que cumplen en el desarrollo económico de la sociedad. Dentro de ese marco constitucional, que es mucho más amplio, lo primero que hay que destacar es la consagración expresa de los servicios públicos como “inherentes a la finalidad social del Estado”, a quien le asignó la tarea de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (art. 365)”⁶*.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2014. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

GRE-FOR02 V03

A su vez, el artículo 366 *Ibídem* establece como finalidades sociales del Estado: (i) el bienestar general, (ii) el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y (iii) la búsqueda de soluciones para las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

El artículo 370 del ordenamiento constitucional, prevé que corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia dispone que la función administrativa está al servicio del interés general y el cumplimiento de sus objetivos se debe desarrollar, entre otros, de acuerdo con los principios de eficiencia, igualdad y eficacia.

Respecto del interés general, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en afirmar que este principio debe ser comprendido como una herramienta útil para la procura de la garantía de los derechos constitucionales, indicando que “(...) *De acuerdo con las consideraciones expuestas, resulta claro que las actuaciones del Estado y de sus agentes deben dirigirse, principalmente, a la realización del interés general y a la consecución de los fines del Estado Social de Derecho. Estos objetivos demarcan los principios de la función administrativa descritos, que se erigen en herramientas para el mejoramiento de la actividad, el cumplimiento de los objetivos estatales y la realización de los derechos y garantías constitucionales.*”.

En procura y concordancia con los principios constitucionales de la función administrativa de interés general, eficiencia y eficacia, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA debe orientar todas sus decisiones para garantizar la materialización real de los derechos de los suscriptores y/o usuarios y de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 68 de la Ley 142 de 1994 establece la delegación de funciones presidenciales a las Comisiones de Regulación, en relación con las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

En virtud de lo anterior, el Presidente de la República, mediante Decreto 1524 de 1994, delegó las funciones presidenciales de señalar políticas generales de administración y control de eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, en las Comisiones de Regulación.

En este sentido, la Ley 142 de 1994 consagró el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en el artículo 2 señaló que el Estado intervendrá en los servicios públicos, entre otros fines, para “(...) 2.3. *Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico. 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan. (...) 2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.*”.

Es así que, constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos, según lo establecido en el artículo 3° *Ibídem*, todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata la referida Ley, especialmente las relativas, entre otras materias, a la regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.

GRE-FOR02 V03

Así mismo, el artículo 4° *ibídem* dispone que todos los servicios públicos, de que trata la referida Ley, se consideran esenciales. Así, sobre la esencialidad de estos servicios, la Corte Constitucional ha dicho que: *“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”*.

Es importante tener presente que, el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 dispone que las competencias legales de las autoridades públicas deben cumplirse con apego y rigor, entre otros principios, al de eficacia del que se deriva el deber de actuar de forma idónea, a fin de cumplir con los deberes legales y constitucionales a su cargo.

Por su parte, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 142 de 1994 *“Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. (...)”*.

El numeral 73.11 *ibídem* señala que es función de las Comisiones de Regulación *“(...) Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre”*.

En cumplimiento de tal disposición, se expidieron las Resoluciones CRA 688 de 2014 y CRA 825 de 2018, correspondientes a las metodologías tarifarias para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado con observancia de lo previsto en el numeral 86.4 del artículo 86 *ibídem*, según el cual el régimen tarifario aplicable a los servicios públicos domiciliarios está compuesto por reglas relativas a procedimientos, metodologías, fórmulas, estructuras, estratos, facturación, opciones, valores y, en general, todos los aspectos que determinan el cobro de las tarifas.

Ahora bien, teniendo en cuenta que dichas metodologías tarifarias son de obligatorio cumplimiento por parte de las prestadoras de dichos servicios y permiten a las personas fijar sus tarifas sometiéndose al régimen de regulación que defina la Comisión de Regulación, tal y como lo dispone el artículo 88 de la Ley 142 de 1994, esta Comisión de Regulación pone de presente la necesidad de ajustar ciertos aspectos de la regulación, teniendo en consideración la situación que actualmente se afronta con ocasión de la pandemia por COVID-19.

De esta manera, se pone de presente que el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, hasta el 30 de mayo de 2020, la cual fue prorrogada a través de la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020.

Posteriormente, mediante la Resolución 1462 de 25 de agosto de 2020, el referido Ministerio dispuso prorrogar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de noviembre de 2020 y mediante la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020 nuevamente se prorrogó la emergencia sanitaria declarada por la Resolución CRA 385 de 2020 ampliándola hasta el 28 de febrero de 2021, señalando a su vez que dicha prórroga podrá finalizar antes de dicha fecha cuando desaparezcan las

GRE-FOR02 V03

causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente.

Así mismo, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes del país y tomó medidas de mantenimiento del orden público⁷, conduciendo al cierre de establecimientos comerciales, industriales, oficiales y turísticos, así como a la cancelación de eventos públicos en todo el territorio nacional. Estos cierres han generado una desaceleración de la economía.

Teniendo en cuenta dicha situación, así como sus efectos en el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, la intervención de la CRA en materia de servicios públicos, a través de la regulación, encuentra respaldo en el mandato constitucional, según el cual al Estado le ha sido atribuida la dirección general de la economía para el logro de los fines del Estado Social de Derecho, en aras de una prestación eficiente, óptima, continua y de calidad de los servicios públicos, a través de los cuales se garanticen el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y la atención prioritaria a las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.

Así, pese a que la prestación de los servicios públicos se enmarca en un régimen de libertad económica, la CRA, a través de la regulación que expide, propende porque el desarrollo de la prestación se enmarque dentro de los límites del bien común y de la prevalencia del interés general sobre el particular, en la medida en que involucra derechos y necesidades de orden colectivo, tanto desde la perspectiva de la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos como de los que le asisten a las personas prestadoras, quienes tienen a cargo proveerlos en condiciones de cantidad y calidad suficiente, de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, dado que la eficacia sustancial del Estado Social de Derecho *“(...) se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualdad de las condiciones materiales de existencia de las personas (...)”*⁸.

En la búsqueda de estos objetivos la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, ha creado instrumentos de planeación tales como el Plan de Obras e Inversiones Regulado – POIR y los planes de Inversiones para expansión, reposición y rehabilitación a partir de los cuales las personas prestadoras realizan un ejercicio de planeación de sus inversiones para la vigencia de la metodología tarifaria, los cuales tienen carácter indicativo toda vez que se reconoce que existen situaciones que pueden suscitar cambios en dicho ejercicio de planeación, por lo que se han previsto herramientas para su ajuste ya establecidas en la regulación. No obstante, con ocasión de la pandemia producto del COVID – 19 se evidencian razones para la modificación de tales instrumentos de planeación al tratarse de una situación que escapa a la voluntad de las personas prestadoras y que requiere ser regulada.

2.2. Fundamentos Regulatorios

El numeral 14.18 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la regulación de los servicios públicos domiciliarios como *“(...) la facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y de esta ley, para someter la conducta de las personas que prestan los servicios*

⁷ Decretos 457 de 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020, 847 de 14 de junio de 2020, 878 de 2020 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio de 2020, 1168 de 25 de agosto de 2020, 1297 de 29 de septiembre de 2020, 1408 del 30 de octubre de 2020 y 1550 de 28 de noviembre de 2020.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-636 de 2000. Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell.

GRE-FOR02 V03

públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos”.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-150 de 2003⁹, señaló lo siguiente:

“(…) La regulación es una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector correspondiente y que implica la adopción de diversos tipos de decisiones y actos adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que la justifican en cada caso como a permitir el flujo de actividad socio-económica respectivo. La función de regulación usualmente exige de la concurrencia de, a lo menos, dos ramas del poder público y es ejercida de manera continua por un órgano que cumple el régimen de regulación fijado por el legislador, que goza de una especial autonomía constitucional o independencia legal, según el caso, para desarrollar su misión institucional y cuyo ámbito de competencia comprende distintos tipos de facultades (…)”.

De la misma forma, en una sentencia posterior la Corte Constitucional, se pronunció así:

“(…) la regulación de los servicios públicos se proyecta como una de las formas de intervención del Estado en la economía. Así, respecto de la libre competencia económica, que se refleja en la tensión de intereses entre los agentes que participan en la prestación de servicios públicos, el rol del Estado se orienta a remover los obstáculos indebidos, “(…) para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos (…)”¹⁰.

Así las cosas y acorde con las funciones asignadas por la Ley 142 de 1994, principalmente en sus artículos 73 y 74, esta Comisión de Regulación ha establecido la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, como a continuación se indica:

- i. Resolución CRA 688 de 2014, *“Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado con más de 5.000 suscriptores en el área urbana”*, modificada, adicionada y aclarada por la Resolución CRA 735 de 2015.
- ii. Resolución CRA 825 de 2017, *“Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan”*, corregida por la Resolución CRA 834 de 2018, modificada y adicionada por la Resolución CRA 844 de 2018.

Para efectos de las proyecciones y de la aplicación de la metodología tarifaria establecida en la Resolución CRA 688 de 2014, el Año Tarifario corresponde al período comprendido entre el primero (1) de julio y el treinta (30) de junio del año siguiente, tal como lo define el artículo 3 de dicha resolución.

Por su parte, el artículo 36 de la Resolución CRA 825 de 2017, modificado por el artículo 12 de la Resolución CRA 844 de 2018, establece que la fórmula tarifaria general regirá por un período de cinco (5) años contados a partir del primero (1°) de julio de 2018. Una vez vencido dicho período, la fórmula

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2014. Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

GRE-FOR02 V03

seguirá rigiendo mientras la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA no determine una nueva.

En lo que respecta a la Resolución CRA 688 de 2014, es preciso indicar que, con el objetivo de que los prestadores generaran *“planes de negocios e inversión más robustos y cercanos a las necesidades reales del servicio, de manera que se genere un mayor volumen de información que permita, en el mediano plazo, verificar que las inversiones incluidas dentro de la base de activos que se remunera, son las que en efecto permiten la prestación del servicio de una manera eficiente”*¹¹, el regulador incorporó el Plan de Obras e Inversiones Regulado - POIR, definido como un conjunto de proyectos que la persona prestadora considera necesario llevar a cabo, para cumplir con las metas frente a los estándares del servicio exigidos durante el período de análisis, es decir, diez (10) años.

Por consiguiente, esta disposición fue establecida por el regulador en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 73.11 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994, que corresponde a la fijación de tarifas, la cual dio lugar a la expedición de la Resolución CRA 688 de 2014, de manera que, no debe confundirse con la definición del plan de expansión de costo mínimo de que trata el numeral 14.12 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, como quiera que el POIR, es de naturaleza regulatoria.

Conforme lo establece tanto el Documento de Trabajo¹² como el artículo 50 de la Resolución CRA 688 de 2014, los proyectos incluidos en el POIR deben corresponder a aquellos que se financien exclusivamente vía tarifa y debe ser *“(...) el resultado de la identificación y proyección de las necesidades del servicio asociadas a la expansión, reposición y rehabilitación del sistema, para un horizonte de proyección de diez (10) años, expresados en pesos constantes de diciembre del año base y clasificadas por proyecto, grupo de activos, servicio y actividad, teniendo en cuenta los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial (...)”*.

En lo relacionado con los criterios para definir los proyectos que se incluyen en el POIR, las personas prestadoras deben realizar un ejercicio de planeación en su APS, enfocándose en aquellas inversiones que permitan disminuir las diferencias frente a los estándares del servicio en las dimensiones de cobertura, calidad y continuidad. En ese sentido, *“(...) El conjunto de proyectos debe dirigir a la persona prestadora al cumplimiento de los estándares de servicio en cada dimensión. Los recursos recaudados con el CMI deben enfocarse a financiar proyectos que reduzcan las diferencias en relación a los estándares del servicio, dando prioridad a los proyectos que logren en el menor tiempo y a los menores costos posibles, mejoras en el cumplimiento de las metas proyectadas para cada dimensión (...)”*¹³.

Es importante anotar que el artículo 52¹⁴ de la Resolución CRA 688 de 2014, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 14.2 de la Ley 142 de 1994, establece que se permitirá a la persona prestadora realizar cambios al Plan de Obras e Inversiones Regulado - POIR, sin modificar el valor presente del plan de inversiones del estudio tarifario, teniendo en cuenta que los proyectos a modificar cumplan las mismas metas que aquellos inicialmente definidos.

En todo caso, la persona prestadora deberá soportar adecuadamente con base en análisis técnicos y financieros, los cambios realizados frente a los proyectos incluidos en el POIR, los cuales deben estar documentados y deberán ser reportados al SUI, así como el POIR inicial, en la forma y plazos que se defina por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA.

¹¹ Revista CRA No 18 de julio de 2014. Documento de trabajo de la Resolución CRA 688 de 2014.

¹² Revista CRA No 18 de julio de 2014. Documento de trabajo de la Resolución CRA 688 de 2014, página 195.

¹³ Revista CRA No 18 de julio de 2014. Documento de trabajo de la Resolución CRA 688 de 2014, página 197.

¹⁴ Modificado por el artículo 19 la Resolución CRA 735 de 2015.

GRE-FOR02 V03

En este punto, resulta del caso señalar que de conformidad con lo dispuesto en artículo nuevo del Capítulo II “*Información de las Empresas de Servicios Públicos*” de la Ley 142 de 1994, corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios establecer, administrar, mantener y operar el sistema de información que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable.

Adicionalmente, el artículo 52 precisa: “(...) *las personas prestadoras deberán contar con los soportes de los análisis técnicos y financieros utilizados para la formulación de los proyectos incluidos de su POIR, los cuales podrán ser revisados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cuando se evidencie que no existe fundamento para la modificación del POIR*”.

La Resolución CRA 864 de 2018, tiene por objeto establecer las reglas a las cuales deben sujetarse las solicitudes de modificación de carácter particular de fórmulas tarifarias de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, y del servicio público de aseo, y establecer algunas disposiciones para la aplicación de las metodologías tarifarias generales de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por parte de las personas prestadoras.

Entre dichas disposiciones para la aplicación de las metodologías tarifarias generales, los prestadores pueden realizar modificaciones al POIR, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 9, 14 y 15 de la resolución *Ibidem*, así:

- i. En el caso en el que se genere una variación menor o igual al 10% del valor presente del POIR del APS definido para el cálculo de las tarifas, como efecto de una modificación en las normas urbanísticas o de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione, sustituya o derogue.
- ii. Cuando se presenten aportes bajo condición a los que hace referencia el numeral 87.9 del artículo de la Ley 142 de 1994, que fueron incluidos en el cálculo de las tarifas derivadas de la Resolución CRA 688 de 2014.
- iii. En caso de adopción y/o modificación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV.

En ese orden de ideas, el POIR podrá ser modificado por el prestador en aplicación de lo dispuesto en el artículo 52 de la Resolución CRA 688 de 2014, así como de lo señalado en los artículos 9¹⁵, 14¹⁶ y 15¹⁷ de la Resolución CRA 864 de 2018¹⁸, sin que se requiera adelantar una solicitud de modificación

¹⁵ Este artículo modificó el párrafo 5 del artículo 7 de la Resolución CRA 688 de 2014 indicando que en el caso en el que se genere una variación menor o igual al 10% del valor presente del POIR del APS definido para el cálculo de las tarifas, como efecto de una modificación en las normas urbanísticas o de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, éste podrá ser ajustado por la persona prestadora.

¹⁶ Esta disposición establece el descuento en el CMI de los aportes bajo condición, caso en el cual la persona prestadora deberá modificar el CMI al descontar tales aportes, incluidos en el cálculo de las tarifas.

¹⁷ Las personas prestadoras podrán modificar el CMI en caso de adopción y/o modificación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos –PSMV.

¹⁸ “Por la cual se modifica la Sección 5.2.1., del Capítulo 2, del Título V de la Resolución CRA 151 de 2001, modificada por el artículo 2 de la Resolución CRA 271 de 2003, se modifican algunas disposiciones de las Resoluciones CRA 688 de 2014, CRA 720 de 2015, CRA 759 de 2016, CRA 800 de 2017, se deroga la Resolución CRA 783 de 2016, modificada por la Resolución CRA 810 de 2017 y, se dictan otras disposiciones relacionadas con la aplicación de las metodologías tarifarias”.

GRE-FOR02 V03

de carácter particular de la fórmula tarifaria ante esta Comisión de Regulación, para lo cual, deberá cumplir con las disposiciones contenidas en la sección 5.1.1. de la Resolución CRA 151 de 2001 y remitir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios los documentos que soporten o justifiquen la aplicación de dichos artículos.

Es importante precisar que, el artículo 22 de la Resolución CRA 825 de 2017 establece que las inversiones de los sistemas de acueducto o alcantarillado corresponderán a aquellas que serán realizadas por las personas prestadoras para mejorar la cobertura, calidad, continuidad y las necesarias para la reposición y rehabilitación de los sistemas. Dichas inversiones se definen a través de un ejercicio de planeación en el cual se identifican para cada una de ellas un objetivo claro, preciso y cuantificable en los términos de los indicadores mencionados por dimensión.

Así, respecto de la metodología tarifaria contenida en la Resolución CRA 825 de 2017, a efectos de precisar la aplicación por segmentos dispuesta en esta resolución, se indica que el artículo 6 de dicha norma, señala que pertenecen al Primer Segmento: Las personas prestadoras que atiendan: (i) Un APS con suscriptores entre 2.501 y 5.000 en el área urbana, y en el caso que tenga suscriptores rurales que éstos sean menos del 50% de sus suscriptores totales; (ii) más de un APS de dos (2) o más municipios y/o distritos, mediante un mismo sistema interconectado y que en conjunto sumen suscriptores entre 2.501 y 5.000 en el área urbana, y en el caso que tenga suscriptores rurales que estos sean menos del 50% de sus suscriptores totales.

Por su parte, “(...) *Las personas prestadoras deberán aplicar la metodología establecida en el presente acto administrativo para el segundo segmento, en aquellas APS que no estén incluidas en el primer segmento*”.

Sobre el particular, el artículo 20 dispone que el Costo Medio de Inversión para las personas prestadoras del primer segmento, deberá ser calculado independientemente para cada servicio, con base en alguna de las siguientes alternativas:

- **Alternativa 1.** i) Determinar el valor de los activos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 Ibídem; ii) Proyectar un plan de inversiones a diez (10) años, contados a partir de la vigencia de la fórmula tarifaria establecida en el presente subtítulo, para expansión, reposición y rehabilitación de los sistemas de acueducto o alcantarillado (en pesos de diciembre del año 2016); y, iii) Proyectar el volumen de agua potable suministrada en un período de diez (10) años, contados a partir de la vigencia de la fórmula tarifaria establecida en la resolución Ibídem, afectada por las pérdidas por suscriptor facturado estándar (6m³), teniendo en cuenta los avances en micromedición y crecimiento de la demanda, según las metas planteadas por el prestador.
- **Alternativa 2.** i) Determinar el valor de sus activos actuales y anualizarlos; ii) Proyectar un plan de inversiones a cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la fórmula tarifaria establecida en el presente subtítulo, para expansión, reposición y rehabilitación de los sistemas de acueducto o alcantarillado (en pesos de diciembre del año 2016) y anualizarlos, y iii) Establecer el volumen de agua potable suministrada en el año base afectado por el índice de pérdidas por suscriptor facturado estándar.

En cuanto a dichas alternativas, el documento de trabajo¹⁹ de la Resolución CRA 825 de 2017, explica que, la primera de ellas, se encuentra dirigida a “(...) *aquellos prestadores que cuentan con un soporte del valor de sus activos actuales de los sistemas de acueducto y alcantarillado, y que adicionalmente*

¹⁹ Ver páginas 64 y 65.

GRE-FOR02 V03

cuentan con la estructura financiera y administrativa que les permite proyectar un plan de inversiones a 10 años, así como realizar una proyección ajustada del crecimiento de la demanda y de los consumos a atender en su APS en un horizonte de largo plazo, aplicando fórmulas de valor presente”.

La segunda, plantea “(...) un horizonte de proyección más corto, estableciendo un plan de inversiones a 5 años e incluyendo un componente destinado a remunerar el valor invertido en los activos del sistema con los que actualmente presta el servicio. Para esta alternativa la fórmula establece que ambos componentes, el del Plan de inversiones y el de los activos actuales se convertirán en valores anuales con la aplicación de unos factores dados en la resolución.

No obstante, y en consideración a que no todos los prestadores cuentan con una información del real estado y valor de los sistemas, ni han realizado una adecuada gestión de los mismos, el incluir el componente para remunerar el valor de los activos actuales, es opcional para los prestadores.

El avance en la calidad de la prestación del servicio, estará en función de las inversiones que pueda realizar el prestador, las cuales a su vez dependen de los recursos que pueda cobrar en las tarifas y de los aportes en activos que reciba por parte de las entidades territoriales.

La formulación de metas del servicio será realizada por el prestador, teniendo en cuenta su capacidad de gestionar recursos destinados a la inversión.

De esta forma, las personas prestadoras del primer segmento en función de la capacidad de pago de sus suscriptores y de la disponibilidad de información del estado y valor actual de sus sistemas podrán calcular el Costo Medio de Inversión, a partir de alguna de las siguientes alternativas descritas. (...)”.

Adicionalmente, el artículo 19 de la Resolución CRA 825 de 2017 establece que las personas prestadoras del segundo segmento que decidan calcular el CMI, podrán utilizar la fórmula establecida para el primer segmento dispuesta en el artículo 20, antes referido, o podrán aplicar la fórmula de cálculo establecida para el segundo segmento (***CMI_{ac,al}***), para lo cual deben considerar el valor de las inversiones que identifique para un período de cinco (5) años encaminadas a mejorar la cobertura, calidad, continuidad y las necesarias para la reposición y rehabilitación de los sistemas.

Los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017, podrán modificar el plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación en aplicación del artículo 13 de la Resolución CRA 825 de 2017 y del artículo 5 de la Resolución CRA 864 de 2018, sin que se requiera adelantar una solicitud de modificación de carácter particular de la fórmula tarifaria ante esta Comisión de Regulación, para lo cual, deberá cumplir con las disposiciones contenidas en la sección 5.1.1. de la Resolución CRA 151 de 2001 y remitir a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios los documentos que soporten o justifiquen la aplicación de dichos artículos, así:

- i. El artículo 13 de la Resolución CRA 825 de 2017 establece que cuando las personas prestadoras pertenecientes al primer segmento soporten el cumplimiento de las metas anuales proyectadas en micromedición y continuidad, podrán recalcular cada dos (2) años los costos económicos de referencia con la información completa del año inmediatamente anterior y aplicarlos directamente.
- ii. Entre las disposiciones para la aplicación de las metodologías tarifarias generales, el artículo 5 de la Resolución CRA 864 de 2018 indica que: “(...) *Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, para efectos del cálculo del Costo Medio*

GRE-FOR02 V03

de Inversión, podrán efectuar cambios en el plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación en los siguientes casos:

- 1. Quienes hayan optado por la Alternativa 1 definida en el artículo 20 de la Resolución CRA 825 de 2017, adicionado por el artículo 5 de la Resolución CRA 844 de 2018, podrán realizar cambios en el plan de obras proyectado - Pli,ac,al, sin modificar el valor presente del plan de inversiones del estudio tarifario.*
- 2. Quienes hayan optado por la Alternativa 2 definida en el artículo 20 de la Resolución CRA 825 de 2017, adicionado por el artículo 5 de la Resolución CRA 844 de 2018, podrán realizar cambios en las inversiones incluidas en el plan de inversiones anualizado - PIAac/al, sin modificar la sumatoria del plan proyectado.*
- 3. Quienes hayan aplicado lo dispuesto en el artículo 29 de la Resolución CRA 825 de 2017, corregido por el artículo 1 de la Resolución CRA 834 de 2018 y modificado y adicionado por el artículo 10 de la Resolución CRA 844 de 2018, podrán realizar cambios en el plan de obras proyectado para el periodo de cinco (5) años, sin modificar el valor total de las inversiones estimadas en el Cli,ac,al.*
- 4. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado podrán modificar el valor de las inversiones (PU, PIA,al o Ci j al, según corresponda) cuando se requiera, por efecto de la adopción y/o modificación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos al que hace referencia el artículo 1 de la Resolución 1433 de 2004 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o aquella que la modifique, sustituya o derogue”.*

Ahora bien, en aquellos casos en los que las personas prestadoras incluidas tanto dentro del ámbito de aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014 como de la Resolución CRA 825 de 2017, requieran presentar ante la CRA una actuación administrativa de carácter particular de modificación de fórmula tarifaria a fin de modificar el POIR o al plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, tras no encontrarse dentro de las causales que les permiten realizar ajustes prescindiendo de la referida actuación, deberán aplicar lo dispuesto en el Capítulo 2 del Título V de la Resolución CRA 151 de 2001, modificado por el artículo 4 de la Resolución CRA 864 de 2018;

Sea del caso resaltar, que mientras la Resolución CRA 688 de 2014 establece un Plan de Obras e Inversiones Regulado (POIR), la Resolución CRA 825 de 2017, por su parte, hace referencia a un plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación.

Precisado lo anterior, es menester señalar como antecedente de la propuesta regulatoria, por su conexidad con el POIR, lo relacionado con la provisión de inversiones de que trata el artículo 109 de la Resolución CRA 688 de 2014, modificado por el artículo 38 de la Resolución CRA 735 de 2015, el cual tiene como finalidad: “(...) evitar que los recursos no ejecutados sean utilizados por los prestadores para gastos no relacionados con la expansión o reposición de los activos necesarios para la prestación del servicio, lo cual puede poner en juego la capacidad futura de los sistemas para prestar un adecuado servicio en el mediano y largo plazo (...)”. Así mismo, busca “(...) evitar la desviación de los recursos obtenidos a través del componente de inversión hacia otros fines, y además incentivar a los prestadores a realizar la inversión realmente necesaria (...)”²⁰.

²⁰ Revista CRA No 18 de julio de 2014. Documento de trabajo de la Resolución CRA 688 de 2014, página 200.

GRE-FOR02 V03

Esta disposición señala que las personas prestadoras “*deberán*” realizar una provisión de recursos no ejecutados al cierre de cada año tarifario y a partir del cuarto año de vigencia de la fórmula tarifaria “*deberán*” constituir un encargo fiduciario y trasladar al mismo²¹, el saldo de la provisión constituida con el fin de continuar ejecutando las inversiones del POIR pendientes o en mora.

En ese sentido, teniendo en cuenta que las inversiones planeadas en el Plan de Obras e Inversiones Regulado-POIR se encuentran directamente relacionadas con el cumplimiento de las metas frente a los estándares del servicio exigidos durante el período de análisis, el manejo de los recursos facturados que deben destinarse a la ejecución de inversiones, según lo planeado en el POIR, es objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la SSPD.

No obstante lo anterior, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA identificó la necesidad de modificar la expresión matemática y los criterios para el cálculo previsto en el artículo 109 de la Resolución CRA 688 de 2014, con el objetivo de que el valor a provisionar por parte de las personas prestadoras corresponda al valor facturado con ocasión de las inversiones planeadas en el POIR y no ejecutadas. Adicionalmente, consideró que se deben establecer las alternativas para el uso de los recursos de la provisión por no ejecución de las inversiones planeadas en el POIR disponibles en el encargo fiduciario y, dado que las modificaciones del artículo 109 de la resolución en mención inciden en el cálculo de la base de capital regulada cero para el siguiente marco tarifario, establecida en el artículo 110 de la Resolución CRA 688 de 2014, ello implicaba la modificación de este último artículo.

Las anteriores razones dieron lugar a la expedición de la Resolución CRA 913 de 2020 “*Por la cual se modifican los artículos 109 y 110 y se adiciona el artículo 109A a la Resolución CRA 688 de 2014*”, publicada en el Diario Oficial No. 51.274 del 1 de abril de 2020, a través de la cual se inició el proceso de participación ciudadana de la propuesta regulatoria y la discusión directa con los usuarios, prestadores, gremios y demás agentes del sector e interesados.

Es así como producto de dicha participación ciudadana, se recibieron observaciones, reparos y sugerencias a la propuesta regulatoria, dentro de las cuales se plantearon las relacionadas con la incidencia del COVID-19 sobre la ejecución de los proyectos incluidos en el POIR a la finalización del cuarto año tarifario y, la necesidad de ajustar las disposiciones regulatorias del POIR contenidas en la Resolución CRA 688 de 2014, teniendo presente la afectación a la situación financiera actual de las personas prestadoras y las nuevas necesidades de inversión a cargo de las mismas, producto de la emergencia por la pandemia, situación que se detalla más adelante como parte de la fundamentación del presente documento.

3. JUSTIFICACIÓN

Con el fin de determinar la incidencia de la Emergencia Sanitaria por causa del COVID-19 en la ejecución de los planes de inversiones programados por las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en aplicación de las metodologías tarifarias actuales, a continuación se desarrollan aspectos que permiten identificar las necesidades regulatorias frente al tema analizado en el presente documento.

²¹ Mediante la Resolución CRA 920 de 2020 se dispuso “(...) *AMPLIAR el plazo previsto en el párrafo del artículo 109 de la Resolución CRA 688 de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020*”.

3.1. Análisis de los planes de inversión

En aplicación de las metodologías tarifarias actuales, las personas prestadoras consideran las inversiones de los sistemas de acueducto y/o alcantarillado que permitan mejorar la cobertura, calidad, continuidad, así como las necesarias para la reposición y rehabilitación de los sistemas de dichos servicios.

De acuerdo con la metodología que le corresponda aplicar y el segmento al que pertenezca el prestador, se deben considerar una serie de aspectos para la programación de dichas inversiones.

En este sentido, a continuación, se desarrolla un análisis sobre el Plan de Obras e Inversiones-POIR de personas prestadoras en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014 y del Plan de Inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, para las personas prestadoras en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017, que permite identificar aspectos importantes que deben ser considerados desde el punto de vista de la planeación de los prestadores.

3.1.1. Plan de Obras e Inversiones Regulado - POIR de personas prestadoras en ámbito de aplicación de la Resolución CRA 688 de 2014.

La Resolución CRA 688 de 2014 desarrolla la forma y los aspectos que son tenidos en cuenta para calcular el Costo Medio de Inversión - CMI, considerando que a través de este costo económico de referencia se remunera al prestador la infraestructura afecta a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el cual incluye el valor de los activos que hacen parte del Plan de Obras e Inversiones Regulado - POIR, cuyo horizonte de planeación debe ser de diez (10) años.

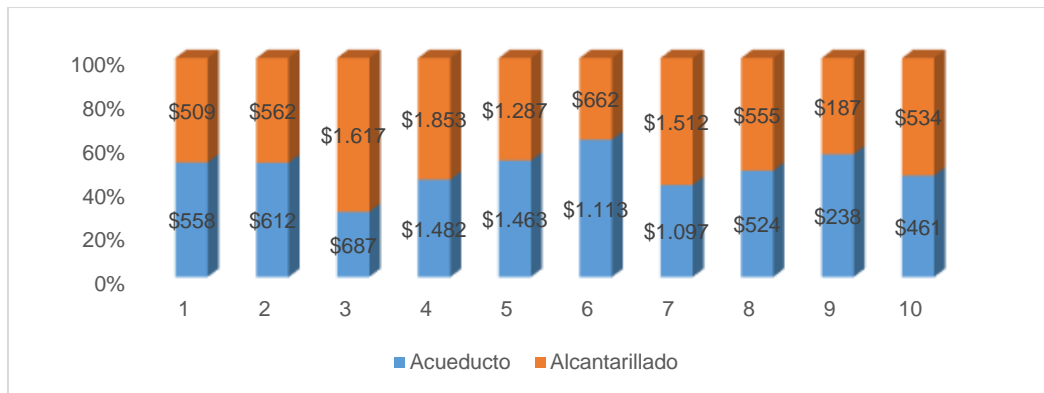
De acuerdo con la información reportada²² por las personas prestadoras al Sistema Único de Información- SUI, el valor total en pesos de diciembre de 2014 del POIR de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado asciende a \$17.513.346.718.501, de los cuales el 47% corresponde al servicio de acueducto y el 53% al servicio de alcantarillado.

La conformación de los proyectos por servicio y por año de planeación de las inversiones se muestra en la siguiente gráfica:

²² Consulta al SUI realizada el día 03 de noviembre de 2020.

GRE-FOR02 V03

Ilustración 1. POIR por servicio y año tarifario de los prestadores en el ámbito de aplicación de la Resolución 688 de 2014*.

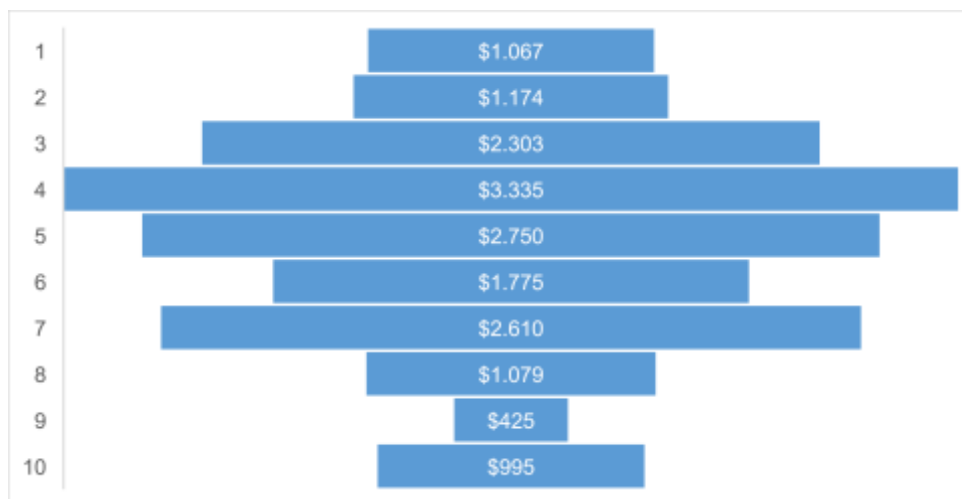


*Cifras expresadas en miles de millones de pesos de diciembre de 2014
Fuente, UAE-CRA, con base en información del SUI

Adicionalmente, de acuerdo con la información reportada²³ por las personas prestadoras al SUI, el 36% de los proyectos programados debieron entrar en operación durante los tres primeros años tarifarios y a partir del cuarto año tarifario se distribuye el 64% restante.

Así mismo, las personas prestadoras programaron la entrada en operación del 34,5% del POIR en los años tarifarios 4, 5 y 6.

Ilustración 2. POIR total por año tarifario de los prestadores en el ámbito de aplicación de la Resolución 688 de 2014*.



*Cifras expresadas en miles de millones de pesos de diciembre de 2014
Fuente, UAE-CRA, con base en información del SUI.

²³ Consulta al SUI realizada el 3 de noviembre de 2020.

GRE-FOR02 V03

3.1.2. Plan de Inversiones para prestadores en ámbito de aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017

En primer lugar, es importante mencionar que, entre los objetivos buscados por el regulador en relación con el componente de inversiones²⁴, se incluyen los siguientes:

- i. Garantizar, mediante un proceso de planeación detallado, que las inversiones proyectadas obedezcan a las necesidades de prestación del servicio;
- ii. Generar incentivos para que estas inversiones sean realizadas de manera eficiente, de tal forma que las mismas contribuyan de manera efectiva a alcanzar estándares de calidad en el servicio para los usuarios y los costos de inversión proyectados por los prestadores correspondan a los eficientes;
- iii. Garantizar los recursos necesarios para realizar las inversiones;
- iv. Garantizar el cubrimiento de los costos económicos asociados a la base de activos con que se prestan los servicios.

En concordancia con estos objetivos regulatorios, en la Resolución CRA 825 de 2017 se establece el Costo Medio de Inversión — CMI. Por su parte, las personas prestadoras pertenecientes al segundo segmento tienen cuatro (4) opciones para realizar el cálculo de este componente:

1. No calcular el Costo Medio de Inversión - CMI;
2. Calcular el CMI utilizando la fórmula del segundo segmento, establecida en el artículo 29;
3. Calcular el CMI utilizando la alternativa 1. de la fórmula del primer segmento, establecida en el artículo 20; o
4. Calcular el CMI utilizando la alternativa 2. de la fórmula del primer segmento, establecida en el artículo 20.

En este sentido, la persona prestadora del segundo segmento podrá elegir la opción que más se ajuste a sus condiciones de prestación, teniendo en cuenta que cada una de las opciones (2, 3 y 4) considera un plazo de proyección de inversiones y un periodo de recuperación del CMI diferentes.

Ahora bien, en lo relacionado con el plazo de proyección de inversiones, se manifiesta que las opciones 2 y 4 consideran una planeación a cinco (5) años; y la opción 3 considera una planeación de dichas inversiones a diez (10) años. Estos periodos de planeación son establecidos en razón a que son coherentes con la vigencia de las fórmulas tarifarias.

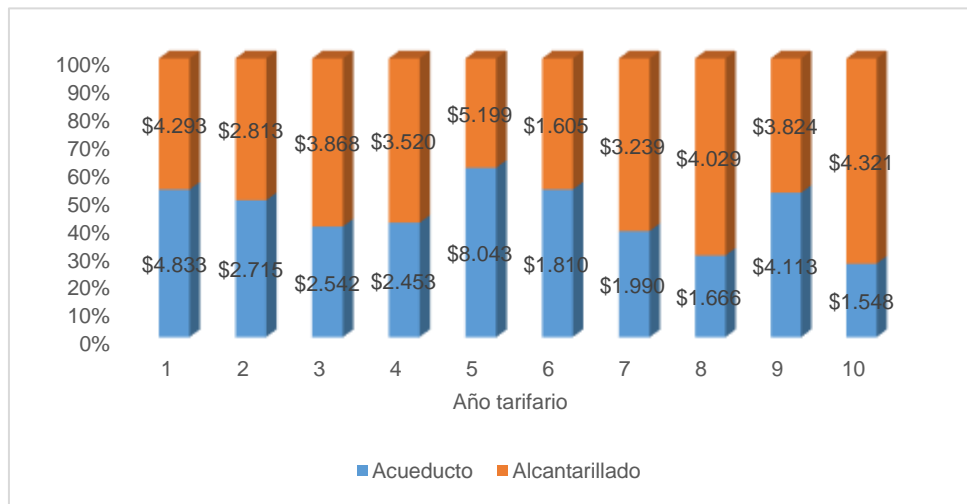
De acuerdo con la información reportada²⁵ por las personas prestadoras al Sistema Único de Información- SUI, el valor en pesos de 2018 del POIR de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado asciende a \$68.423.372.090, de los cuales el 46% corresponde al servicio de acueducto y el 54% al servicio de alcantarillado.

La conformación de los proyectos por servicio y por año de planeación de las inversiones se muestra en la siguiente gráfica:

²⁴ Documento de trabajo Resolución CRA 688 de 2014, componente de inversión

²⁵ Consulta al SUI realizada el 3 de noviembre de 2020.

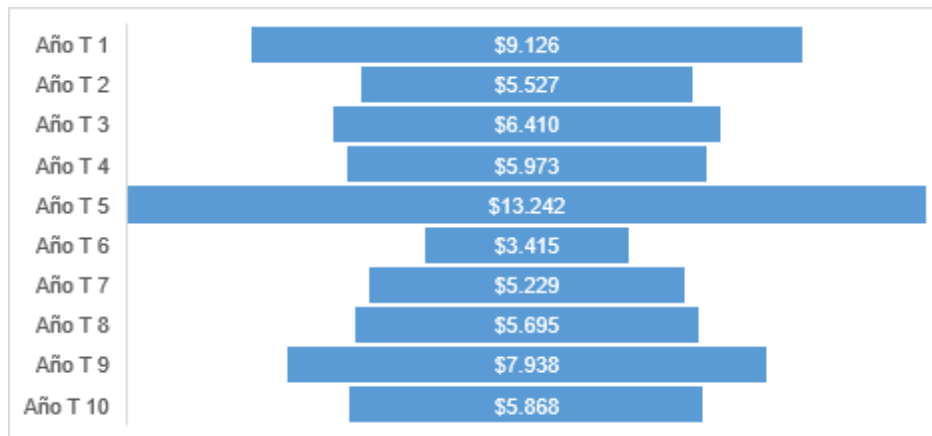
Ilustración 3. Inversiones por servicio y año tarifario de los prestadores en el ámbito de aplicación de la Resolución 825 de 2017*.



*Cifras expresadas millones de pesos de diciembre 2016
Fuente, UAE-CRA, con base en información del SUI.

Adicionalmente, de acuerdo con la información reportada²⁶ por las personas prestadoras al SUI, el 44% de los proyectos programados debieron entrar en operación durante los tres primeros años tarifarios y a partir del cuarto año tarifario se distribuye el 56% restante. Así mismo, las personas prestadoras programaron la entrada en operación del 34% del POIR en los años tarifarios 4 y 5.

Ilustración 4. Inversiones totales por año tarifario de los prestadores en el ámbito de aplicación de la Resolución 825 de 2017*.



*Cifras expresadas millones de pesos de diciembre 2016
Fuente, UAE-CRA, con base en información del SUI.

²⁶ Consulta al SUI realizada el 3 de noviembre de 2020.

3.2. Efectos COVID - 19 sobre la ejecución de inversiones

El COVID-19 representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, así, en el Informe Especial de 3 de abril de 2020, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la evolución y los efectos de la pandemia del COVID-19 señaló: *“Ante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), las economías se cierran y paralizan, y las sociedades entran en cuarentenas más o menos severas, medidas solo comparables a las de situaciones de guerra. Aunque no se sabe cuánto durará la crisis ni la forma que podría tener la recuperación, cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos. Algunos de los mecanismos tradicionales de mercado podrían no ser suficientes para enfrentarla debido a la interrupción de las actividades productivas y la consiguiente contracción de demanda”*²⁷.

El informe especial de la CEPAL antes citado igualmente señala: *“El COVID-19 tendrá efectos graves en el corto y el largo plazo en la oferta y la demanda a nivel agregado y sectorial, cuya intensidad y profundidad dependerán de las condiciones internas de cada economía, el comercio mundial, la duración de la epidemia y las medidas sociales y económicas para prevenir el contagio (...)”*. El mismo informe señala como efectos a mediano y largo plazo las quiebras de empresas, la reducción de la inversión privada, el menor crecimiento económico, la menor integración en cadenas de valor, el deterioro de las capacidades productivas y del capital humano y, como efectos a corto plazo un mayor desempleo, menores salarios e ingresos y, aumento de la pobreza y de la pobreza extrema, afectando *“(...) de manera desproporcionada a los pobres y a los estratos vulnerables de ingresos medios”*.

Así mismo, el informe mencionado indica que *“(...) En el plano financiero, la liquidez se ha reducido debido a la abrupta disminución de la demanda interna, la paralización de la actividad económica, las disrupciones en las cadenas de pago, y las pérdidas de rentabilidad y riqueza (...)”*.

Posteriormente, la CEPAL en su *“Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)”*²⁸ describe algunas proyecciones económicas para 2020, las cuales muestran el impacto de los aspectos señalados anteriormente. Se proyecta una caída del comercio mundial entre un 13% y 32%, debido a disminución de las exportaciones (-15%) y la caída en los precios (-8%), así como la contracción de la demanda mundial.

En la región de América Latina y el Caribe, la situación antes descrita, combinada con las medidas de confinamiento y los aspectos propios de nuestras economías, como las condiciones laborales, el tamaño predominante de microempresas, las condiciones sociales, traen consigo efectos preocupantes.

Dada la paralización de la producción y la actividad económica por la cuarentena y el aislamiento social, muchos sectores, como el comercio, turismo e industria han tenido una disminución en sus ingresos que para muchas empresas implica la posibilidad de insolvencia o el recorte en sus costos y planta de personal. Esta coyuntura genera un aumento en la tasa de desempleo o el deterioro en las condiciones laborales, así como el aumento de la población en condiciones de pobreza.

Por lo anterior, se espera que el PIB 2020 para la región sea de -5.3%. Asimismo, se proyecta un aumento en la tasa de pobreza alcanzando el 34.7% (comparado con el 30.3% de 2019) lo que equivale

²⁷ En: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf, consulta de 8 de abril de 2020.

²⁸ En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45602/1/S2000313_es.pdf, consulta de 5 de septiembre de 2020.

a 28.7 millones de personas en situación de pobreza. En cuanto al desempleo, se proyecta una variación de 3.4 puntos porcentuales, pasando de 8.1% en el 2019 a 11.5% en el 2020²⁹.

Así mismo, los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por causa de la pandemia por COVID-19 se han extendido a diversos sectores de la economía nacional, permeando el sector de los servicios públicos. En Colombia, indicadores como el desempleo que en octubre de 2020 se situaba sobre el 14,7%, 4,9 puntos porcentuales por encima respecto al mismo mes del año anterior³⁰, muestra la desaceleración de la actividad económica y el cese de operaciones productivas, situaciones que han generado i) efectos económicos negativos para los habitantes del territorio nacional y los sectores productivos y ii) un cambio en el comportamiento de las empresas, reduciendo su productividad³¹.

De igual manera, el DANE (2020)³² en el Boletín Técnico del Producto Interno Bruto (PIB) del tercer trimestre, manifiesta que, con relación al segundo trimestre del año, en su serie corregida de efecto estacional y calendario, crece 10% a precios corrientes y el valor agregado de la construcción crece en 5,7%. Sin embargo, el valor agregado de la construcción decrece 26,2% en su serie original, con respecto al mismo periodo de 2019, destacando que, para el caso de construcción de carreteras y vías de ferrocarril, proyectos de servicio público y de otras obras de ingeniería civil se presentó un decrecimiento del 24,7%.

En el mismo sentido, el equipo de investigaciones de Bancolombia estima que, con base en sus proyecciones, ***“la recuperación de la economía colombiana después de los choques sufridos en 2020 puede tomar entre 2 años (en la perspectiva más optimista) y 5,2 años (en la perspectiva pesimista), con una extensión más probable de 3,1 años”***³³. De igual manera, el Fondo Monetario Internacional revela que la pandemia le generará a Colombia un retraso de 6 años en su crecimiento económico³⁴.

En Colombia, el Gobierno Nacional para hacerle frente al COVID-19 adoptó medidas, tales como, las declaratorias de emergencia sanitaria a través del Ministerio de Salud y Protección Social y las órdenes de aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes del país, conduciendo al cierre de establecimientos comerciales, industriales, oficiales y turísticos, así como la cancelación de eventos públicos en todo el territorio nacional.

Dichas medidas incidieron en la generación de ingresos por la prestación del servicio, así como en la ejecución de los proyectos de los planes de inversiones establecidos por los prestadores de los servicios de acueducto y/o alcantarillado.

Así, los efectos de la pandemia por COVID-19, se han extendido a diversos sectores de la economía nacional, permeando el sector de los servicios públicos, dada la reducción de la capacidad de pago de la población, la consecuente disminución en el recaudo de los valores facturados a los usuarios y/o

²⁹ La proyección del PIB para Colombia es de -2.6%, de acuerdo con los cálculos de la CEPAL. Así mismo, el informe del DANE para el mes de julio reporta una tasa de desempleo nacional de 20.2%.

³⁰ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

³¹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/S2000264_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y

³² https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IIItrim20_produccion_y_gasto.pdf.

³³ Revista Dinero, 28 de septiembre de 2020. <https://www.dinero.com/economia/articulo/cuanto-tardara-la-economia-colombiana-en-recuperarse/301517#:~:text=%E2%80%9CAI%20tomar%20nuestros%20escenarios%20de,a%C3%B1os%E2%80%9D%2C%20dice%20el%20documento%20de>

³⁴ World Economic outlook, Internacional Monetary Fund, Octubre de 2020, página 145.

GRE-FOR02 V03

suscriptores y por consiguiente, las alteraciones de los flujos de caja y de la liquidez empresarial. Así, la referida pandemia representa una situación *irresistible, imprevisible y externa*, circunstancia que el regulador no puede desconocer al momento de expedir la regulación de carácter general.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-271 del 24 de mayo de 2016, se pronunció sobre las figuras de caso fortuito o fuerza mayor, en los siguientes términos:

*“23. Sobre las características de la fuerza mayor, vale la pena citar la Sentencia del 20 de noviembre de 1989 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la que se explicó que el hecho **imprevisible** es aquel “que dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia”.*

*24. Por su parte, el hecho **irresistible** es aquél “que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias”. La imprevisibilidad, por tanto, hace referencia a un hecho que no se podía establecer con anterioridad a su ocurrencia, en tanto la irresistibilidad hace referencia a una situación inevitable que no puede exigir de la persona que la sufre un comportamiento para que no ocurra.*

(...)

*26. Adicionalmente, la fuerza mayor y el caso fortuito requieren que el hecho sobreviniente sea **externo**. Por tal razón, el afectado no puede intervenir en la situación que le imposibilitó cumplir su deber u obligación, sino que debe estar fuera de la acción de quien no pudo preverlo y resistirlo. Este requisito exige por tanto que el hecho no provenga de la persona que lo presenta para eximir su responsabilidad, de forma que no haya tenido control sobre la situación, ni injerencia en la misma.”^[1]*

Es importante que el regulador considere la creación de reglas que permitan, para el sector de los servicios públicos, responder a estas nuevas condiciones de prestación de los servicios, en tanto no se desconoce que los efectos de la pandemia repercuten en la ejecución de los proyectos planeados por el prestador.

De igual forma, como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio, esta Comisión identifica que se pudo haber afectado la ejecución de algunas obras incluidas en el POIR del presente año y tiene en cuenta, con base en los datos anteriormente referidos, que las consecuencias económicas y sociales con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19 se extienden en el tiempo y en esa medida, afectarían la ejecución de la planeación de las obras e inversiones de los prestadores a partir del cuarto año tarifario y por el tiempo restante del horizonte de proyección de diez (10) años del POIR al que hace referencia la Resolución CRA 688 de 2014.

Así mismo, las fórmulas para el cálculo del Costo Medio de Inversión contenidas en la alternativa 2 del artículo 20 o en el artículo 29 de la Resolución CRA 825 de 2017, consideran un periodo de inclusión de inversiones en la estructura tarifaria de cinco (5) años, sin embargo, la afectación a estas personas prestadoras atribuible a los efectos del COVID 19, son las mismas que para el caso de las personas prestadoras que incluyeron en su estructura tarifaria montos de inversión a 10 años, razón importante que se debe tener en cuenta al momento de poder reprogramar las metas establecidas por la persona prestadora asociadas a la dimensión de los proyectos reprogramados.

^[1] Corte Constitucional, Sentencia T-271/16 del 24 de mayo de 2016, Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

GRE-FOR02 V03

Este escenario conlleva así a reevaluar el comportamiento actual del mercado, concretamente en lo relacionado con la planeación y ejecución del POIR y de los Planes de Inversiones de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, de donde se identifica la necesidad de realizar ajustes a las disposiciones regulatorias que rigen la materia en procura de su correspondencia con las condiciones económicas actuales y el impacto de la pandemia en el desempeño de los prestadores que se proyecta.

A esto se suma que, en aras de garantizar la calidad y continuidad de la prestación del servicio, así como, el cumplimiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y por el ente regulador, las personas prestadoras han debido adecuar las condiciones de prestación e incrementar su capacidad de respuesta frente al manejo de la crisis por el COVID-19, viéndose precisadas a priorizar sus acciones, incluso sobre la planeación en obras e inversiones, dada la necesidad de prevenir la propagación del virus y en orden a mitigar sus efectos.

A lo anterior, se suman las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional tendientes a garantizar el acceso a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como, la suspensión temporal de los incrementos tarifarios, dispuestas en el Decreto 441 de 20 de marzo de 2020³⁵. Lo anterior, implica una disminución en el recaudo por concepto de la prestación de los servicios públicos y por ende, en el flujo de caja de las personas prestadoras.

Al respecto, se considera pertinente señalar que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 528 de 2020³⁶, estableció la posibilidad para que las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo puedan diferir el pago de estos servicios a un plazo de 36 meses para los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, por los consumos causados durante los sesenta (60) días siguientes a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que pueda trasladarse al usuario final ningún interés o costo financiero.

Sobre esta base, se expidió la Resolución CRA 915 de 16 de abril de 2020 *"Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias para el pago diferido de las facturas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y del servicio público de aseo, en el marco de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19"*, modificada por la Resolución CRA 918 de 6 de mayo de 2020.

Así mismo, con el objeto de mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19 y evitar la propagación del virus, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, adoptó como medidas regulatorias, las contenidas en la Resolución CRA 920 de 2020³⁷, referidas a la ampliación del plazo previsto en el parágrafo del artículo 109 de la Resolución CRA 688 de 2014, como consecuencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19 y a la derogatoria del artículo 7 de la Resolución CRA 911 de 2020, así como, a la modificación de los artículos 8 y 9 de la Resolución *Ibidem*, respectivamente.

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 819 de 4 de junio de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas para el sector de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del Estado de Emergencia"*

³⁵ *"Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020"*.

³⁶ *"Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

³⁷ *"Por la cual se amplía el plazo previsto en el parágrafo del artículo 109 de la Resolución CRA 688 de 2014, como consecuencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19"*.

GRE-FOR02 V03

Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020". Dicho decreto dispuso en su artículo 2 que las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo podrán diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses el cobro de tales facturas, por concepto de cargos fijos y consumo, a los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2, emitidas a partir de la expedición del Decreto Legislativo 528 de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

En su artículo 4 estableció que las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, podrán diferir por un plazo de veinticuatro (24) meses el cobro de las facturas a los usuarios residenciales de estratos 3 y 4, y de los usos industrial y comercial, emitidas a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020.

Este precepto normativo dio lugar a la expedición de la Resolución CRA 922 de 30 de junio de 2020, mediante la cual se establecen medidas transitorias relacionadas con la extensión de la medida de pago diferido del valor de la factura, por concepto de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y del servicio público de aseo, con el objetivo de *"(...) establecer un mecanismo de alivio a las obligaciones financieras de los suscriptores y/o usuarios de estratos 1 al 4, industriales y comerciales, relacionadas con el pago de las facturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, que puedan verse afectadas en su cumplimiento, de manera directa, en razón a los efectos económicos negativos derivados de la crisis causada por el COVID-19 (...)"*³⁸.

De otra parte, durante el proceso de participación ciudadana de la Resolución CRA 913 de 2020 *"Por la cual se hace público el proyecto de resolución "Por la cual se modifican los artículos 109 y 110 y se adiciona el artículo 109A a la Resolución CRA 688 de 2014", se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 2.3.6.3.3.9 del Decreto 1077 de 2015 y se inicia el proceso de discusión directa con los usuarios y agentes del sector"*, a la que se hizo mención en precedencia, esta Entidad recibió una serie de observaciones respecto de la incidencia del COVID-19 sobre la ejecución de los proyectos incluidos en el POIR, a partir del cuarto año tarifario y, la necesidad de ajustar las disposiciones regulatorias del POIR contenidas en la Resolución CRA 688 de 2014, teniendo presente la afectación a la situación financiera actual de las personas prestadoras y las nuevas necesidades de inversión a cargo de las mismas, producto de la emergencia por la pandemia.

En efecto, para el eje temático denominado *"Efectos COVID-19"* de la matriz de participación ciudadana de la Resolución CRA 913 de 2020, se evidencian observaciones como las que se presentan a continuación:

³⁸ Documento de trabajo Resolución CRA 922 de 2020, página 9.

GRE-FOR02 V03

Tabla 1. Observaciones de participación ciudadana de la Resolución CRA 913 de 2020 “Efectos COVID-19”

REMITENTE	OBSERVACIÓN
AGUAS DE MANIZALES S.A E.S.P.	<i>(...) teniendo en cuenta las significativas afectaciones económicas que necesariamente vamos a tener los prestadores de servicios públicos domiciliarios como consecuencia de la pandemia por COVID-19, solicitamos respetuosamente al regulador se pronuncie respecto a alivios en la obligatoriedad de ejecución del POIR, toda vez que tenemos la obligación de prestar el servicio de manera continua, incluso reconectar a suscriptores suspendidos por morosidad, y todo esto desencadena una caída muy significativa en el recaudo que no nos va a permitir el cumplimiento oportuno de nuestras obligaciones (...)</i>
EMPRESA IBAGUEREÑA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P.	<i>“(...) En la Res. CRA 913 de 2020 no se encuentra definido en su articulado, el procedimiento para evaluar la ejecución de las inversiones que para el caso, son las correspondientes al POIR actualizado, cuando el plazo de estas comprenda periodos de estado excepcional, como lo es el caso de la emergencia sanitaria motivada por la pandemia COVID-19, por tanto, consideramos incluir procedimientos de salvamento cuando se presenten estados de excepción a al (Sic) regla general”.</i>
ASESORIAS Y AUDITORIAS INTEGRALES S.A.S.	<i>“(...) 1) Al momento de expedición, no se tuvo prevista la crisis económica, financiera y social que se avecina por efecto de la emergencia sanitaria del COVID-19, tanto es el efecto de esta pandemia, que se espera para 2020 un crecimiento económico negativo del 2% en el país, siendo este un supuesto de suma importancia en la planeación financiera de cualquier tipo de sociedad y aún más para las empresas de servicios públicos domiciliarios que prestan un servicio esencial para la salud pública, en este orden de ideas se solicita a esta comisión reconsiderar el momento de aplicación de la provisión que debe ser aplicada según lo requerido en el artículo 109 de la resolución CRA 688/2014 donde deberá ser modificado no cerrando los compromisos de inversiones de POIR al cierre del cuarto año tarifario, sino al cierre del quinto año tarifario (equivalente al cierre del quinquenio)”.</i>
ASESORIAS Y AUDITORIAS INTEGRALES S.A.S.	<i>“(...) 2) El regular los compromisos financieros de los PSPD con cierre al año fiscal 2020 o corte al cuarto año tarifario tiene un impacto significativo en la solvencia y capacidad de respuesta de los prestadores de servicios públicos frente a la situación de emergencia sanitaria existente, solvencia que podría impactar de manera negativa en su capacidad de operación de inversión, de cumplimiento de indicadores del servicio y generara un desequilibrio financiero en el corto plazo (y más aún cuando por decreto presidencial no se puede incrementar tarifas) (...)</i> <i>· Tarifariamente los recursos invertidos por efecto de reconectar a todos los usuarios suspendidos o desconectados, no está previsto tarifariamente, ni en la Resolución CRA 864/2014 ni en la Resolución CRA 864/2018, como recuperar estos recursos invertidos no planeados en la estructura tarifaria actual, lo cual desbalancea financieramente a las empresas no solo en el corto plazo sino en el mediano plazo.</i> <i>· El efecto de la reconexión de los usuarios que estaban suspendidos o cortados genera un incremento exponencial en la demanda llevando a un mayor volumen de producción (mayores costos de operación) no siendo consistente con el incremento en los volúmenes facturados por cuanto la medición en muchos de los casos corresponde a lecturas por promedios (incrementando así las pérdidas comerciales castigadas en la actual regulación) situación no prevista en la actual</i>

GRE-FOR02 V03

		<p>regulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> · El que se deba financiar el pago de las facturas de servicios públicos de estos meses de la emergencia sanitaria a dos años y con la consideración que para los estratos 1 y 2 no se puede cobrar ningún tipo de interés, esto impacta los recursos disponibles no solo para la operación de los servicios prestados sino para la administración y cumplimiento del POIR. El impacto financiero será recibido por la empresa prestadora que no verá incrementados sus ingresos, pero si sus costos · Que para poder cumplir con la responsabilidad de mantener servicios con calidad continuidad y cobertura es necesario ejecutar inversiones por urgencia manifiesta, no consideradas en el POIR, las cuales son castigadas por la Resolución CRA 913/2020, ya que no serán reconocidas en el cálculo de la provisión, como tampoco pueden ser incorporadas en el POIR- CMI. Por decreto presidencial no se pueden incrementar tarifas y se pierden tarifariamente dichos recursos, pero de otro lado la CRA si solicita el aprovisionamiento de la provisión con cierre al cuarto año. (...)"
ASESORIAS AUDITORIAS S.A.S.	Y INTEGRALES	<p>"(...) 4) Será necesario que se dé la oportunidad metodológicamente de recuperar a futuro las inversiones ejecutadas en la emergencia sanitaria no previstas en el POIR, siendo razonable pasar la constitución de la provisión del cuarto al quinto año tarifario (la regulación no prevé el incumplimiento de inversiones efecto de una urgencia manifiesta o emergencia sanitaria pero si castiga su incumplimiento, situación que deberá tener presente la regulación impartida para estimación de la provisión que trata el artículo 109 de la resolución CRA 688/2014) muchos prestadores debieron detener sus inversiones como efecto de la orden de confinamiento decretado por mandato presidencial y regulado por cada región (...)"</p>
ASESORIAS AUDITORIAS S.A.S.	Y INTEGRALES	<p>"(...) 5) De hecho, la sola pandemia pone en riesgo la situación financiera de los PSPD, efecto de la merma en la capacidad adquisitiva de la población, situación que la resolución CRA 913 no considera en el estimativo de la provisión (teniendo presente que no solo escasean los recursos para invertir en el POIR, sino que también el cálculo de la provisión castiga el no cumplimiento oportuno de los compromisos registrados en el POIR, sin contar que estamos en una emergencia (...)"</p>
ASESORIAS AUDITORIAS S.A.S.	Y INTEGRALES	<p>"(...) 7) La pandemia visibiliza las dificultades asociadas al delicado equilibrio entre servicios asequibles para los usuarios y sostenibilidad financiera para los PSPD, que requieren del diseño e implementación de soluciones integrales inmediatas. (...)"</p>
ASESORIAS AUDITORIAS S.A.S.	Y INTEGRALES	<p>"(...) 8) Aun es desconocido el post impacto del COVID-19 en la demanda los SPD, es claro que dejara una crisis financiera; tanto de los prestadores como, de los usuarios a nivel nacional (...)"</p>
ASESORIAS AUDITORIAS S.A.S.	Y INTEGRALES	<p>"(...) 9) Al cierre del cuarto año será imposible disponer de recursos suficientes para cerrar los compromisos del POIR, no solo por la caída en el crecimiento económico del país, sino por la financiación a mediano plazo que se debe otorgar a los usuarios, con el agravante que la empresa cae en mayores gastos y costos por covid-19 sin recuperación; ya que gran parte de estas pérdidas, no están reconocidas en la actual metodología tarifaria (...)"</p>

GRE-FOR02 V03

<p>ASESORIAS Y AUDITORIAS INTEGRALES S.A.S.</p>	<p><i>“(...) 10) La resolución CRA 913 deberá autorizar sin efecto moratorio el incumplimiento de inversiones al corte del 4 año tarifario (otorgando una ampliación de tiempo para poder cumplir con los compromisos de inversión al cuarto año otorgando fecha de cumplimiento en junio 30 de 2020) ya que estas circunstancias como la del COVID son ajenas a las estructura financiera de las empresas y en las condiciones iniciales de cálculo del POIR la CRA nunca advirtió de las acciones autorizadas en tal evento o circunstancia (no existe regulación particular para compensar a las empresas por los efectos del COVID-19) (...)”.</i></p>
<p>ASESORIAS Y AUDITORIAS INTEGRALES S.A.S.</p>	<p><i>“(...) 17) Será necesario que se expida junto con la formulación del cálculo de la provisión, una excepción especial para que los PSPD puedan ajustar su POIR de largo plazo, teniendo presente su situación financiera y las nuevas necesidades de inversión producto de la emergencia sanitaria. (...)”</i></p>
<p>ASESORIAS Y AUDITORIAS INTEGRALES S.A.S.</p>	<p><i>“(...) 19) Es procedente que, con las consideraciones anteriores, se desplace el cálculo de la provisión al quinto año tarifario, mientras la CRA regula como los PSPD puedan compensar los esfuerzos financieros realizados en este año; producto de la emergencia sanitaria y regule particularmente en favor de obtener cálculos precisos, razonables y justos (...)”.</i></p>

Fuente: CRA –Participación ciudadana de la Resolución CRA 913 de 2020.

De acuerdo con el contexto señalado, se evidencia que las consecuencias económicas de la pandemia han afectado la ejecución de las inversiones programadas para 2020. Así mismo, de la situación se denota que los prestadores han tenido que destinar recursos de flujo de caja para atender necesidades inmediatas debido a las medidas del gobierno nacional resultantes de la emergencia sanitaria y económica, tanto en el sector de los servicios públicos, como en el de infraestructura y obras públicas.

Esta coyuntura generada por la pandemia, no solo impacta las inversiones del 2020 sino que también puede tener efectos que se prolonguen en los años posteriores y que, por lo tanto, los impactos en el cumplimiento de la ejecución de las obras proyectadas en el POIR se podrían reflejar en el mediano y largo plazo, afectando el cronograma del horizonte de planeación de las inversiones.

Por lo anterior, se evidencia la necesidad de revisar la regulación en lo relacionado con las disposiciones relacionadas con la posibilidad de modificar el POIR y el plan de Inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, considerando específicamente los efectos de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 en la ejecución de las obras planeadas.

4. PROPUESTA REGULATORIA

De conformidad con los análisis llevados a cabo por esta Comisión de Regulación, a continuación, se presenta la siguiente propuesta regulatoria:

Modificación del Plan de Obras e Inversiones Regulado - POIR y metas definidas en la Resolución CRA 688 de 2014.

Cuando por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y a partir del quinto (5) año tarifario exista afectación sobre el cumplimiento de los proyectos programados en el POIR, las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado podrán reprogramar la fecha de entrada en operación y el monto de los proyectos reprogramados, sin

GRE-FOR02 V03

exceder el horizonte de proyección del POIR de que trata la Resolución CRA 688 de 2014 o aquella que la modifique, adicione o sustituya. En todo caso, estas reprogramaciones deberán cumplir con lo establecido en el artículo 50 de la Resolución CRA 688 de 2014.

En este sentido, es válido precisar que únicamente podrán modificarse los montos de los proyectos que hayan sido reprogramados por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Así mismo, a partir del quinto (5) año tarifario podrán reprogramar por un periodo no mayor a dos (2) años tarifarios las metas establecidas por la persona prestadora asociadas a la dimensión de los proyectos reprogramados por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, para el cumplimiento de los estándares previstos en el artículo 9 de la Resolución CRA 688 de 2014 o aquella que la modifique, adicione o sustituya, sin exceder el horizonte de planeación del POIR. Para ello, deberán actualizar las metas en el contrato de servicios públicos.

Lo anterior hace referencia a que los indicadores independientemente de su fecha límite establecida en el artículo 9 de la Resolución CRA 688 de 2014, no pueden extenderse más allá de los diez (10) años contemplados en dicho artículo, como es el caso del IPUF.

Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que en aplicación de la anterior disposición realicen modificaciones en el POIR, deberán calcular nuevamente el Costo Medio de Inversión - CMI en los términos establecidos en la Resolución CRA 688 de 2014 y, aplicar el nuevo costo de referencia una vez cumplan con lo previsto en la Sección 5.1.1 de la Resolución CRA 151 de 2001, o la norma que la modifique, adicione o sustituya para el reporte de las variaciones tarifarias.

Se debe precisar que el valor a aplicar de CMI por parte de las personas prestadoras como resultado de lo dispuesto en el inciso anterior, es el adoptado por la Entidad Tarifaria Local en el marco de sus competencias, teniendo en cuanto lo establecido en artículo 111 de la Resolución CRA 688 de 2014.

Las personas prestadoras que opten por aplicar lo dispuesto anteriormente, deberán realizar los cambios al POIR, a las metas y al Costo Medio de Inversión - CMI con ocasión de la aplicación del presente artículo hasta el 30 de junio de 2021, deberán informarlos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD y tener a disposición los soportes respectivos.

Para efectos de lo establecido en la Resolución CRA 906 de 2019 o aquella que la modifique, adicione o sustituya, la persona prestadora deberá tener en cuenta las modificaciones que realice en aplicación lo dispuesto en el presente artículo.

Todos los valores facturados del CMI, están contenidos en la operación $(CMI_{ac/at} * VP(Q_{t,ac/at}))$, la cual hace parte de la fórmula de la Base de capital regulada cero para el siguiente marco tarifario, establecida en el artículo 110 de la Resolución CRA 688 de 2014.

4.1. Modificación del Plan de Inversiones para expansión, reposición y rehabilitación y las metas definidas en la Resolución CRA 825 de 2017.

Cuando por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y a partir del tercer (3) año tarifario exista una afectación sobre el cumplimiento de los proyectos programados en el plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, las personas prestadoras de los

GRE-FOR02 V03

servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado podrán reprogramar la fecha de entrada en operación y el monto de los proyectos reprogramados, sin exceder el horizonte de proyección del plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación que consideró la persona prestadora en su estudio de costos en aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017 o aquella que la modifique, adicione o sustituya. En todo caso, estas reprogramaciones deberán cumplir con lo establecido en los artículos 22 y 29 de la Resolución CRA 825 de 2017.

En este sentido, es válido precisar que únicamente podrán modificarse los montos de los proyectos que hayan sido reprogramados por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Así mismo, a partir del tercer (3) año tarifario, podrán reprogramar por un periodo no mayor a dos (2) años tarifarios las metas establecidas por la persona prestadora asociadas a la dimensión de los proyectos reprogramados por causas atribuibles a la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, para el cumplimiento de los estándares previstos en los artículos 12 y 24 de la Resolución CRA 825 de 2017 o aquella que la modifique, adicione o sustituya, sin exceder el horizonte de planeación del plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación. Para ello, deberán actualizar las metas en el contrato de servicios públicos.

Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que opten por aplicar lo dispuesto anteriormente y realicen modificaciones al plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, deberán calcular nuevamente el Costo Medio de Inversión-CMI en los términos establecidos en la Resolución CRA 825 de 2017. En caso que dicho cálculo resulte en un menor valor del CMI, se deberán descontar los costos ya facturados por las inversiones reprogramadas y aplicar el nuevo costo de referencia una vez cumplan con lo previsto en la Sección 5.1.1 de la Resolución CRA 151 de 2001

Las personas prestadoras que opten por aplicar lo dispuesto anteriormente deberán realizar los cambios al plan de inversiones para expansión, reposición y rehabilitación, a las metas y al Costo Medio de Inversión - CMI con ocasión de la aplicación del presente artículo hasta el 30 de junio de 2021, deberán informarlos a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD y tener a disposición los soportes respectivos.

Para efectos de lo establecido en la Resolución CRA 906 de 2019 o aquella que la modifique, adicione o sustituya, la persona prestadora deberá tener en cuenta las modificaciones que realice.

3. ANEXO

Anexo 1. Cuestionario de abogacía de la competencia

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 "Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección a la competencia", modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo, a solicitud o de oficio, sobre los proyectos de regulación estatal que puedan incidir sobre la libre competencia en los mercados. En este sentido, "(...) Para estos efectos las autoridades deberán informar a la Superintendencia de Industria y Comercio los actos administrativos que pretendan expedir. (...)".

En este sentido, el artículo 6 del Decreto 2897 de 2010, "Por el cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009" prevé las reglas aplicables para informar sobre un proyecto de acto administrativo con fines regulatorios que pueda tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados, para lo cual dispone que en el evento en que la respuesta que la autoridad dé a cualquiera de las preguntas contenidas en el cuestionario que para el efecto expida la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC, resulte afirmativa, antes de enviar el proyecto, podrá modificarlo o considerar otras opciones regulatorias.

Ahora bien, el mismo decreto establece que la autoridad que pretenda expedir un acto administrativo con fines regulatorios deberá evaluar su posible incidencia sobre la libre competencia, con base en el formulario que para tal efecto adopte la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC.

Con fundamento en lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC expidió la Resolución 44649 del 25 de agosto de 2010, mediante la cual adoptó el cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios, el cual fórmula las preguntas relacionadas a continuación, las cuales se procede a responder en el presente documento:

Pregunta relacionada con el proyecto de resolución	Respuesta
1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados?	No
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	No
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o venta.	No
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	No
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	No
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	No
f) Incrementa de manera significativa los costos: i) para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operen un mercado o mercados relevantes relacionados, o ii) para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	No
2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?	No
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o el nivel de producción.	No

GRE-FOR02 V03

b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	No
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	No
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	No
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	No
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	No
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes, pero bajo nuevas formas.	No
3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados?	No
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación.	No
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos, etc.).	No

Fuente: Adaptado de Resolución SIC número 44649 de 2010.

Una vez atendido el cuestionario elaborado por la SIC, se evidencia que, en concepto de esta Comisión de Regulación, el proyecto de resolución que se propone no tiene incidencia sobre la libre competencia en los mercados, no limita el número de empresas en el mercado de los servicios públicos ni la capacidad de las mismas para competir en dicho mercado, ni reduce los incentivos de las empresas para competir en el mercado de los servicios públicos.