

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 15

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-104

Señor
XXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹ Radicados

TEMA: FACTURACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtema: Actualización de las tarifas

² “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

Por otra parte, la SSPD no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

El peticionario formula en su solicitud una serie de interrogantes sobre la facultad del representante legal de un prestador de servicios públicos de adoptar actos administrativos de actualización tarifaria en aplicación del artículo 125 de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, las preguntas formuladas serán resueltas de manera general en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994.

Resolución CRA 943 de 2021⁷.

Concepto SSPD-OJ-2025-375⁸

Concepto SSPD-OJ-2024-531⁹.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁴ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁵ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

⁷ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."

⁸ Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000375_2025.htm

⁹ Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000531_2024.htm

En ese sentido, mediante el presente pronunciamiento no se estudiará la legalidad de un acto administrativo de actualización tarifaria emitido por el representante legal de un prestador de servicios públicos domiciliarios, sino que se expondrán de manera general los requisitos para su expedición.

En claro lo anterior, se procederá a resolver sus interrogantes a partir del estudio de los siguientes ejes temáticos: i. Actualización e incremento en la tarifa del servicio de acueducto; y ii) Constitución y facultades de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios.

i. Actualización e incremento en la tarifa del servicio de acueducto

Para abordar este eje temático, se hará referencia a lo desarrollado previamente por esta OAJ en su Concepto SSPD-OJ-2024-531 en los siguientes términos:

“Con base en que el artículo 370 de la Constitución, el artículo 68 de la ley 142 de 1994 dispuso en lo tocante a las fórmulas tarifarias que el Presidente de la República podría ejercer tal función a través de las Comisiones de Regulación, en caso de que decidiera delegarla en los términos de dicha ley, y las limitaciones constitucionales ya mencionadas. Dicha delegación fue hecha mediante el Decreto 1524 del 15 de julio de 1994.

A su vez, al numeral 2.9 del artículo 2 y numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 142 de 1994, que establecen como fines e instrumentos de intervención del Estado en los servicios públicos: ‘Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad’ y 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’

De esta manera, la Ley 142 de 1994 le atribuyó a las Comisiones de Regulación las siguientes funciones: (i) definir criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos (art. 73.3); (ii) establecer las fórmulas para la fijación de las tarifas (art. 73.11); determinar, de acuerdo con la ley, cuándo debe establecerse el régimen de “libertad regulada” o el de “libertad vigilada”, y en qué casos hay lugar a la libre fijación de tarifas (art. 88); e impulsar la actuación administrativa para la determinación de las fórmulas tarifarias(art. 124).

En este sentido, las funciones a cargo de esta Superintendencia se circunscriben a la inspección, vigilancia y control frente al cumplimiento de la ley, la reglamentación y la regulación a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos, así como de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos y en consecuencia, sancionar sus violaciones y en materia tarifaria vigilar que los prestadores facturen conforme a las tarifas aprobadas por las respectivas Comisiones de Regulación, que para el caso de acueducto es la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA.

Así, la Comisión de Regulación expidió las Resoluciones CRA 688 de 2014 y CRA 825 de 2017, compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021, depurada y actualizada por la Resolución CRA 999 de 2024, mediante las cuales se fija la metodología tarifaria general

para determinar los costos económicos de referencia para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, las cuales deben ser aplicadas por las personas prestadoras que presten estos servicios públicos dependiendo del número de suscriptores que atienda.

Las metodologías tarifarias señaladas clasifican los costos que se requieren para prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Ahora bien, para determinar el costo por cada suscriptor, las metodologías tarifarias se basan en la técnica de costo medio; de esta manera, a partir de la clasificación de costos antes señalada, se determinan los componentes tarifarios como se señala a continuación:

El cargo fijo para el servicio de acueducto será la suma del Costo Medio de Administración - CMA y el Costo Medio de Administración por Inversiones Ambientales Adicionales para la Protección de Cuencas y Fuentes de Agua - CMAP; y el cargo por consumo, que se calcula por m³, será equivalente a la suma del Costo Medio de Operación - CMO, el Costo Medio de Inversión - CMI, el Costo Medio Variable por Inversiones Ambientales Adicionales para la Protección de Cuencas y Fuentes de Agua - CMP y el Costo Medio Generado por Tasas de Uso - CMT, cargo que será multiplicado por el número de metros cúbicos consumidos por el usuario.

De igual manera, se debe tener presente que la fórmula tarifaria vigente permite la recuperación de los costos operativos particulares asociados, entre otros, con el de energía eléctrica e insumos químicos consumidos en el proceso operativo.

Ahora bien, para la fijación de las tarifas conforme a lo señalado por la CRA, se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

1. Conforme con el artículo 88 de la Ley 142 de 1994 las empresas de servicios públicos al fijar sus tarifas se someterán a un régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada, libertad vigilada o un régimen de libertad de acuerdo con las reglas establecidas en los numerales 88.1, 88.2 y 88.3 del artículo 83 de la Ley 142 de 1994.

2. La Comisión de Regulación para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, así como para el servicio público de aseo, definió que el régimen aplicable es el de libertad regulada, según el cual, para la fijación de las tarifas, las personas prestadoras deben aplicar las fórmulas definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en los marcos tarifarios expedidos para cada uno de los servicios.

3. Las personas prestadoras deben contar con un estudio de costos que soporte las tarifas acordes con lo dispuesto por el numeral 7, del artículo 7, del Decreto 2883 de 2007 y la Circular CRA 001 de 2019, por medio de las cuales se informa el trámite de solicitudes de emisión de concepto respecto de los estudios de costos.

Para el tema de la actualización de las tarifas, tenemos que el numeral 87.4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, al mencionar el principio de suficiencia financiera, señala que a los prestadores de servicios públicos domiciliarios se les debe: (i) garantizar la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el

mantenimiento; (ii) permitir remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y, (iii) permitir utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, durante el período de vigencia de cada fórmula, las empresas podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios, aplicando las variaciones en los índices de precios que las fórmulas contienen, esto es que, las nuevas tarifas se aplicarán a partir del día quince (15) del mes que corresponda, cada vez que se acumule una variación de, por lo menos, un tres por ciento (3%) en alguno de los índices de precios que considera la fórmula. Señala la norma:

‘Artículo 125. Actualización de las tarifas. *Durante el período de vigencia de cada fórmula, las empresas podrán actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios aplicando las variaciones en los índices de precios que las fórmulas contienen. Las nuevas tarifas se aplicarán a partir del día quince del mes que corresponda, cada vez que se acumule una variación de, por lo menos, un tres por ciento (3%) en alguno de los índices de precios que considera la fórmula.*

Cada vez que las empresas de servicios públicos reajusten las tarifas, deberán comunicar los nuevos valores a la Superintendencia de servicios públicos, y a la comisión respectiva. Deberán, además, publicarlos, por una vez, en un periódico que circule en los municipios en donde se presta el servicio, o en uno de circulación nacional.’

De esta disposición se desprende que, es potestativo de las empresas el actualizar las tarifas cuando se acumulen variaciones de por lo menos un tres por ciento (3%) en alguno de los índices de precios que considera la fórmula, por lo que no es posible determinar un porcentaje fijo de incremento de los servicios públicos para una determinada anualidad, pues depende de las variaciones en los índices de precios de las tarifas y de las decisiones internas de los prestadores, bajo los parámetros regulatorios definidos por la comisión de regulación que corresponda.

En este sentido, un prestador estaría habilitado para actualizar las tarifas en un porcentaje superior al del 3% referido en la norma. En todo caso, las tarifas deben reflejar la estructura de costos asociada con la prestación de los servicios y definida por la comisión de regulación respectiva.”

De conformidad con lo anterior, se indica que la aplicación del artículo 125 de la Ley 142 de 1994 no crea una nueva fórmula ni una nueva estructura tarifaria, sino que autoriza a las empresas a actualizar las tarifas aplicando variaciones de índices de precios incorporados en una fórmula ya aprobada, cuando se acumule al menos un 3% de variación, y ordena comunicar y publicar los nuevos valores.

Esta actualización, desde el punto de vista material, es una actuación reglada de ejecución de la fórmula tarifaria vigente, pues se limita a aplicar un procedimiento matemático

predeterminado por la regulación, sin margen de configuración adicional sobre costos o metodología.

En ese sentido, la Resolución CRA 943 de 2021 define en su artículo 1.2.1. la “variación por actualización” como la modificación del nivel de las tarifas para compensar la inflación, cuya fórmula o índice de ajuste es definido por la CRA. Esta definición refuerza que la actuación consiste en ejecutar una regla tarifaria previamente fijada por el regulador, no en “definir” de nuevo las tarifas en el sentido de escoger su estructura o componentes. La CRA, en su gestor normativo, ha señalado que una vez las tarifas sean aprobadas y adoptadas por la entidad tarifaria local, las variaciones por ajustes tarifarios deben cumplir con la comunicación a la SSPD y a la CRA y con la información a usuarios, asumiendo que dichas variaciones son parte de la dinámica de aplicación de la fórmula ya adoptada.

En consecuencia, la actualización del artículo 125 puede calificarse jurídicamente como un acto de ejecución de la fórmula tarifaria vigente, siempre que se limite a aplicar estrictamente los índices y reglas previstos por la regulación y por la decisión de la entidad tarifaria local, sin introducir modificaciones autónomas de la estructura tarifaria o de los componentes del costo.

Adicionalmente, de acuerdo con la disposición citada los prestadores pueden actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios, siempre que se acumule una variación de por lo menos un tres por ciento (3%) en algunos de los índices de precios que considera la fórmula tarifaria respectiva. En todo caso, esta Oficina Asesora Jurídica a través del Concepto SSPD-OJ-2022-317 precisó que dicha actualización es potestativa del prestador. Veamos:

“(…) Como se observa, la norma establece que los prestadores se encuentran facultados para actualizar las tarifas que cobran a sus usuarios; para que sea procedente dicha actualización, se deberá verificar la acumulación de una variación de mínimo un tres por ciento (3%) en alguno de los índices de precios que considere la formula. Es preciso mencionar que la actualización, cuando sea procedente, es facultativa del prestador realizarla.

Las nuevas tarifas se aplicarán a partir del día 15 del mes que corresponda, para ello, deberán comunicar los nuevos valores a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la respectiva comisión de regulación y a los usuarios, para lo cual deberán publicar estos reajustes tarifarios, por una vez, en un periódico que circule en los municipios en los que se preste el servicio o en uno de amplia circulación nacional.

No obstante, se debe tener en cuenta que el no realizar la actualización de las tarifas, podría afectar la condición de suficiencia financiera de la empresa, establecida como uno de los criterios que define el régimen tarifario, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, según el cual, se entiende por suficiencia financiera, entre otros, que las fórmulas tarifarias garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación; al igual que permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable.” (subraya fuera del texto).

De esta manera, la actualización de las tarifas no es obligatoria sino potestativa de cada prestador, por lo que, en el evento en que no se realice, continuará rigiendo la que se encuentre

vigente. En todo caso, se resalta que la no actualización de las tarifas podría llegar a afectar la suficiencia financiera de la empresa, siendo este un criterio orientador del régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios.

ii. Competencias y facultades de actualización de tarifas de acueducto al interior de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios.

Con el fin de determinar el alcance de las competencias decisorias en materia tarifaria al interior de una empresa prestadora de servicios públicos, es importante abordar lo referente a las normas que regulan su constitución y sus aspectos generales societarios. Para tal fin se hará referencia a lo desarrollado por esta Oficina Asesora en el Concepto SSPD-OJ-2025-375. Veamos:

“Sea lo primero indicar que en el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia se establece:

‘ARTICULO 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Subrayas fuera del texto)

Teniendo claro que es el Estado, de forma directa o indirecta, las comunidades organizadas y los particulares quienes pueden prestar servicios públicos, frente a estos últimos, en el artículo 10 de la Ley 142 de 1994 se indicó que:

“ARTÍCULO 10. LIBERTAD DE EMPRESA. *Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.”* (Subrayas fuera del texto)

En igual sentido, el artículo 15 de la ley en mención establece en sus numerales 15.1 y 15.2 lo siguiente:

‘ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. *Pueden prestar los servicios públicos:*

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

(...)’ (Subrayas fuera del texto)

En cuanto a las empresas mencionadas en el numeral 15.1, el artículo 17 de dicha ley indica:

‘ARTÍCULO 17. NATURALEZA. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.

Mientras la ley a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política no disponga otra cosa, sus presupuestos serán aprobados por las correspondientes juntas directivas. En todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas de cualquier nivel territorial que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será el previsto en esta Ley. La Superintendencia de Servicios Públicos podrá exigir modificaciones en los estatutos de las entidades descentralizadas que presten servicios públicos y no hayan sido aprobados por el Congreso, si no se ajustan a lo dispuesto en esta Ley.

PARÁGRAFO 2o. Las empresas oficiales de servicios públicos deberán, al finalizar el ejercicio fiscal, constituir reservas para rehabilitación, expansión y reposición de los sistemas.’ (Subrayas fuera del texto)

Sobre el tema, el artículo 14 señala que existen distintas clases de empresas de servicios públicos, así:

‘(...) **14.5. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL.** Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.’ (Subrayas fuera del texto)

Bajo este contexto, el concepto SSPD-OJ-2024-068 indicó:

‘(...) Lo anterior significa que, en el evento de constituirse un prestador de estos servicios bajo la modalidad de empresa de servicios públicos, esta deberá conformarse como uno de los tipos societarios por acciones a saber: (i) sociedad anónima, (ii) sociedad en comandita por acciones o (iii) sociedad por acciones simplificada - SAS, ya que la legislación vigente así las tipifica. (...)’ (Subrayas fuera del texto)

Al respecto, se procede a hacer un breve cuadro comparativo entre los distintos tipos societarios por acciones, para claridad en cuanto a su constitución y requisitos:

Sociedad Anónima		Sociedad en comandita por acciones	Sociedad por Acciones Simplificada (SAS)
Regulación normativa	Código de Comercio: Artículos 373 y ss.	Código de Comercio: Artículos 343 a 352. De conformidad con el artículo 352, respecto de los socios gestores, se aplican las normas de la sociedad colectiva, y respecto de los comanditarios, las de las anónimas.	Ley 1258 de 2008
Constitución	Mediante escritura pública y registrada en Cámara de Comercio.	Mediante escritura pública: debe indicarse el nombre, domicilio y nacionalidad de los suscriptores, el número de acciones suscritas, su valor nominal y la parte pagada. (Art.343) que deberá inscribirse en la Cámara de Comercio.	Mediante contrato o acto unilateral que conste en documento privado, inscrito en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio del lugar en que la sociedad establezca su domicilio principal (Art. 5)
Número de accionistas	Mínimo 5 accionistas, sin límite máximo. (art. 374)	Mínimo 5 socios de los cuales mínimo 1 deberá ser socio gestor, los otros 4 socios comanditarios.	Mínimo 1, sin límite máximo. (Art 1)
Responsabilidad	Responsables hasta el monto de sus respectivos aportes (art. 373)	Gestores: la responsabilidad es ilimitada y solidaria; Comanditarios: se limita al aporte social.	Hasta el monto de sus respectivos aportes. (Art. 1)
Órganos sociales	- Asamblea general de accionistas (Art. 419) - Junta directiva (Art. 434) - Representante legal (Art. 440) - Revisor fiscal (Art. 203)	- Asamblea de accionistas. - Representante legal - Junta directiva - Revisor fiscal (Art. 203)	- Asamblea de accionistas (Art. 17) - Representante legal (Art. 26) - Junta directiva (Art. 25) No está obligado salvo previsión estatutaria en contrario. - Revisoría fiscal (Art.28) en caso de que la ley lo exija. (por valor de los activos)
Capital social	Capital suscrito, autorizado y pagado (art. 375 y 376) deberá suscribirse no menos del cincuenta por ciento del capital autorizado y pagarse no menos de la tercera parte del valor de cada acción de capital que se suscriba.	Capital suscrito, autorizado y pagado (art. 345) deberá suscribirse por lo menos el cincuenta por ciento de las acciones en que se divida el capital autorizado y pagarse siquiera la tercera parte del valor de cada acción suscrita. En las suscripciones posteriores, se observará la misma regla. El plazo para el pago de los instalamentos pendientes no podrá exceder de un año.	Capital suscrito, autorizado y pagado (art. 9) Podrán establecerse porcentajes o montos mínimos o máximos del capital social que podrán ser controlados por uno o más accionistas, en forma directa o indirecta. El plazo para el pago de las acciones no excederá de dos (2) años.
Razón social	Tendrá una denominación seguida de las palabras "Sociedad Anónima" o de las letras "S A." (Art. 373)	La razón social de las comanditarias se formará con el nombre completo o el solo apellido de uno o más socios colectivos y se agregará la expresión "y compañía" o la abreviatura "& Cía.", seguida en todo caso de la indicación abreviada "S. en C." o de las palabras "Sociedad Comanditaria por Acciones" o su abreviatura "S. C. A.", si es por acciones (Art. 324)	Denominación de la sociedad, seguida de las palabras "sociedad por acciones simplificada"; o de las letras S.A.S (art. 5 numeral 2)

De conformidad con lo expuesto en el anterior concepto, las empresas prestadoras de servicios públicos pueden adoptar distintas formas de organización societaria en aplicación de las normas del código de comercio, con diferentes tipos de responsabilidades para sus socios o accionistas, así como distintos órganos sociales para la toma de decisiones.

Adicionalmente, frente al régimen jurídico aplicable para las empresas que van a prestar servicios públicos domiciliarios, este se encuentra en el artículo 19 de la Ley 142 de 1994, y sobre el tema consultado se resalta lo siguiente:

‘ARTÍCULO 19. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. *Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:*
(...)

19.9. En las asambleas los socios podrán emitir tantos votos como correspondan a sus acciones; pero todas las decisiones requieren el voto favorable de un número plural de socios.
(...)

19.11. Las actas de las asambleas deberán conservarse; y se deberá enviar copia de ellas y de los balances y estados de pérdidas y ganancias a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia tendrá en relación con los balances y el estado de pérdidas y ganancias las facultades de que trata el artículo 448. <sic> del Código de Comercio. También será necesario remitir dichos documentos a la entidad pública que tenga la competencia por la prestación del servicio o a la comisión de regulación cuando alguna de ellas o un socio lo soliciten.
(...)

19.15. En lo demás, las empresas de servicios públicos se regirán por las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

19.16. La composición de las juntas directivas de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios se regirá únicamente por la ley y sus estatutos en los cuales se establecerá que en ellas exista representación directamente proporcional a la propiedad accionaria. (...).” (Subraya fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, la Ley y los estatutos societarios son los instrumentos jurídicos en donde se define no sólo la composición de las juntas directivas como uno de los órganos de administración de las sociedades, sino también el alcance de sus competencias.

De igual manera, en el marco de sus competencias, las juntas directivas son las competentes de tomar las decisiones en materia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en los términos en que la ley y las normas reglamentarias en la materia lo establezcan.

Un ejemplo de ello, es lo establecido en el artículo 1.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021 que, para efectos del régimen tarifario en materia de acueducto, alcantarillado y aseo, define “entidad tarifaria local” de la siguiente manera:

“Entidad tarifaria local. Es la persona natural o jurídica que tiene la facultad de definir las tarifas de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, a cobrar en un municipio para su mercado de usuarios.

De acuerdo con lo previsto en el inciso anterior, son entidades tarifarias locales:

a) El alcalde municipal, cuando sea el municipio el que preste directamente el servicio, o la Junta a que hace referencia el inciso 6o del artículo 6 de la Ley 142 de 1994;

b) La junta directiva de la persona prestadora, o quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en sus estatutos o reglamentos internos, cuando el responsable de la prestación del servicio sea alguno de los prestadores señalados en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.”

En ese sentido, en materia de las entidades prestadoras, de manera general, corresponde a la entidad tarifaria local, conforme a la ley y a los estatutos, emitir las actuaciones tendientes a la actualización de las tarifas de servicios públicos de conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994.

Desde el punto de vista orgánico, corresponde entonces a la entidad tarifaria local aprobar y definir las tarifas, esto es, adoptar las decisiones que configuran la estructura tarifaria, los niveles de los cargos y la aplicación de la metodología regulatoria. Sin embargo, la propia definición de entidad tarifaria local admite que esta puede ser la junta o “quien haga sus veces, de conformidad con los estatutos o reglamentos internos”, lo que abre la posibilidad de distribución interna de funciones entre órganos sociales.

En ese sentido, en ejecución de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994, y de la definición de entidad tarifaria local, el gerente o representante legal ejerce la representación de la empresa y ejecuta las decisiones de la junta directiva y las normas regulatorias, lo cual incluye la implementación operativa de las fórmulas tarifarias aprobadas por la entidad tarifaria local.

Por tanto, para determinar si se adoptó la actualización del artículo 125 de 1994 de manera ajustada a la normativa vigente, debe analizarse:

i) Si la decisión de adopción de la fórmula y de las reglas de actualización (competencia de la entidad tarifaria local) fueron adoptadas en cumplimiento de los parámetros establecidos en el citado artículo 125; y ii) la ejecución reglada de esa fórmula, que puede corresponder al representante legal, si los estatutos sociales o las decisiones de la junta directiva de la empresa prestadora así lo permiten.

Ahora bien, sobre la consulta de si una eventual decisión en materia de actualización tarifaria por parte del representante legal de la empresa prestadora podría constituir un cobro no autorizado, es preciso mencionar que la Resolución CRA 943 de 2021, en el Título 3, artículo 1.8.3.1 y ss., señala que hay cobro no autorizado cuando la tarifa cobrada contiene costos no previstos o costos por encima de los autorizados por la entidad tarifaria local, de conformidad con la metodología tarifaria vigente. En la misma línea, se establece que las empresas deben restituir a los usuarios los valores cobrados en exceso, incluidos los intereses y condiciones allí definidos.

Si la actualización del artículo 125 es adoptada por el gerente mediante acto general y este acto se ajusta estrictamente a la fórmula regulatoria vigente y a la decisión tarifaria de la entidad tarifaria local, sin incorporar costos no previstos ni niveles superiores a los autorizados, no se configura cobro no autorizado en los términos de la Resolución CRA 943 de 2021. El hecho de que el acto provenga del gerente, por sí solo, no convierte la actualización en un cobro no autorizado, siempre que el gerente actúe como ejecutor de la decisión de la entidad tarifaria local y no como órgano que redefine la tarifa.

Distinto sería el caso en que, por un vicio orgánico evidente (por ejemplo, existencia de una reserva estatutaria expresa a favor de la junta para todos los incrementos tarifarios y desconocimiento deliberado de esa reserva), se considerara que la tarifa aplicada no tiene respaldo en un acto válido de la entidad tarifaria local.

En tal escenario, y si además se verifican cobros por encima de los niveles que resultarían de aplicar correctamente la metodología y las decisiones válidas de la entidad tarifaria local, podría configurarse un cobro no autorizado que dé lugar a la devolución de valores en los términos del régimen de la Resolución CRA 943.

Sin embargo, esto exige un análisis probatorio y casuístico sobre: i) el contenido de los estatutos y actos tarifarios; ii) la actuación concreta del gerente; y iii) la cuantificación de los supuestos cobros en exceso.

En consecuencia, en el supuesto planteado en la solicitud, para que se configure un cobro no autorizado por la actualización tarifaria, esta debe haber sido expedida con desconocimiento de las normas legales y estatutarias del prestador vigentes.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones y se resuelven los interrogantes planteados en la solicitud de concepto:

“4.1. ¿La actualización tarifaria prevista en el artículo 125 de la Ley 142 de 1994 constituye un acto de definición tarifaria reservado exclusivamente a la entidad tarifaria local (junta directiva), o puede entenderse como un acto de ejecución de la fórmula previamente adoptada que puede ser adoptado por el gerente de la entidad prestadora mediante acto administrativo?”

A juicio de esta Oficina, la actualización del artículo 125 de la Ley 142 de 1994, en la medida en que se limite a aplicar las variaciones de los índices previstos en la fórmula aprobada por la entidad tarifaria local, constituye principalmente un acto de ejecución de la fórmula, no un nuevo acto de definición tarifaria. La actividad decisoria de “definir tarifas” recae en la entidad tarifaria local cuando aprueba la fórmula y los criterios de actualización de conformidad con las competencias otorgadas en la definición de entidad tarifaria del artículo 1.2.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, mientras que la actualización periódica en los términos del artículo 125 es un desarrollo de esa decisión en cumplimiento de una regla previamente fijada.

En consecuencia, es jurídicamente admisible que la actualización sea adoptada mediante acto administrativo general expedido por el representante legal o gerente, siempre que: i) exista una fórmula y decisión tarifaria previamente adoptada por la entidad tarifaria local; ii) el acto del gerente se limite a aplicar de manera estricta la fórmula, los índices y las reglas aprobadas, sin introducir componentes adicionales o modificaciones de la estructura tarifaria; y iii) se cumplan las obligaciones de comunicación a la SSPD y a la CRA, y las de publicación, previstas en el artículo 125. No obstante, si los estatutos o el propio acto tarifario de la entidad tarifaria local reservan expresamente la facultad de aprobar cualquier actualización a la junta directiva, esa cláusula debe respetarse y, en ese evento, la actualización requeriría aprobación de la entidad tarifaria local.

4.2. En caso de no existir disposición expresa en los estatutos de la empresa o en la norma que reserve a la junta directiva la competencia para adoptar actualizaciones periódicas derivadas de la aplicación automática de índices, conforme al artículo 125 de la ley 142 de 1994 ¿es jurídicamente viable que el gerente o representante legal adopte dicha actualización mediante acto administrativo?

En ausencia de una disposición estatutaria o normativa que reserve a la junta directiva la competencia para adoptar las actualizaciones periódicas derivadas de la aplicación automática de índices conforme al artículo 125, es jurídicamente viable que el gerente o representante legal adopte la actualización mediante acto administrativo general.

Ello se fundamenta en que: i) la entidad tarifaria local ya tomó la decisión sustancial al definir y aprobar la fórmula y las reglas de actualización; ii) el gerente, como representante legal, tiene la función de ejecutar las decisiones de los órganos sociales y de aplicar las normas regulatorias; en los términos previstos en los estatutos y en las decisiones internas de la empresa y iii) la actualización es una actuación reglada, sin decisión económica o técnica nueva, que se ubica en el ámbito de la gestión ordinaria de la empresa.

Desde la perspectiva de la regulación, la definición de entidad tarifaria local del artículo 1.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021, dispone que esta entidad tiene la competencia de aprobar las tarifas, pero no ha impuesto una regla según la cual cada actualización matemática deba adoptarse necesariamente por su junta directiva, dejando a los estatutos la definición de quién hace sus veces en materia tarifaria y cómo se distribuyen las funciones internas.

Por lo tanto, si los estatutos no asignan de forma exclusiva la aprobación de actualizaciones a la junta, podría entenderse, en términos generales, que el gerente puede expedir el acto de actualización como manifestación de la ejecución de la decisión tarifaria previamente adoptada por la entidad tarifaria local.

4.3. ¿La adopción de la actualización del artículo 125 por parte del gerente, en ejercicio de sus funciones de representación legal y ejecución de decisiones tarifarias previamente aprobadas, configura una irregularidad que afecte la validez de la tarifa aplicada?

La validez de la tarifa aplicada dependerá de si, en el caso concreto, la actuación del gerente se enmarca en la competencia orgánica y en la estricta sujeción a la fórmula aprobada por la entidad tarifaria local. Si el gerente actúa dentro de sus funciones de representación y ejecución, y su

acto se limita a aplicar matemática y reglamentariamente la fórmula y los índices aprobados, no se configura una irregularidad que afecte la validez de la tarifa. En este escenario, la empresa cumple el artículo 125 de la Ley 142 de 1994 y las reglas de la Resolución CRA 943 de 2021, sin exceder la decisión de la entidad tarifaria local.

En cambio, podría configurarse un eventual vicio de competencia orgánica si: i) los estatutos o el acto tarifario de la entidad tarifaria local reservan expresamente a la junta la aprobación de las actualizaciones, y pese a ello el gerente expide el acto sin esa aprobación; o ii) el gerente utiliza la actualización para modificar componentes de costo, estructura tarifaria o parámetros no previstos en la fórmula aprobada. En esos supuestos, el acto podría ser objeto de control de legalidad y eventualmente anulado por defecto orgánico o por desviación de la metodología tarifaria regulatoria, sin perjuicio de las consecuencias en materia de protección de usuarios y sanciones.

En síntesis, en el escenario típico en el que: a) la junta adopta la fórmula conforme a la regulación; b) no existe reserva exclusiva estatutaria para actualizaciones; y c) el gerente solo ejecuta la fórmula aprobada, la adopción de la actualización por el gerente no necesariamente configuraría, por sí sola, una irregularidad invalidante de la tarifa.

4.4. En el evento en que la actualización haya sido adoptada por el gerente mediante acto administrativo general, aplicando estrictamente la fórmula regulatoria vigente, ¿procedería la devolución de valores facturados en los términos del artículo 1.8.3.1. de la Resolución CRA 943 de 2021 por configurarse un cobro no autorizado?”

La Resolución CRA 943 de 2021, en el Título 3, artículo 1.8.3.1 y ss., señala que hay cobro no autorizado cuando la tarifa cobrada contiene costos no previstos o costos por encima de los autorizados por la entidad tarifaria local, de conformidad con la metodología tarifaria vigente. En la misma línea, la normativa sobre devolución de cobros no autorizados desarrollada en la Resolución CRA 943 establece que las empresas deben restituir a los usuarios los valores cobrados en exceso, incluidos los intereses y condiciones allí definidos.

Si la actualización del artículo 125 es adoptada por el gerente mediante acto general y este acto se ajusta estrictamente a la fórmula regulatoria vigente y a la decisión tarifaria de la entidad tarifaria local, sin incorporar costos no previstos ni niveles superiores a los autorizados, no se configura cobro no autorizado en los términos de la Resolución CRA 943 de 2021. El hecho de que el acto provenga del gerente, por sí solo, no convierte la actualización en un cobro no autorizado, siempre que el gerente actúe como ejecutor de la decisión de la entidad tarifaria local y no como órgano que redefine la tarifa.

Distinto sería el caso en que, por un vicio orgánico evidente (por ejemplo, existencia de una reserva estatutaria expresa a favor de la junta para todos los incrementos tarifarios y desconocimiento deliberado de esa reserva), se considerara que la tarifa aplicada no tiene respaldo en un acto válido de la entidad tarifaria local. En tal escenario, y si además se verifican cobros por encima de los niveles que resultarían de aplicar correctamente la metodología y las decisiones válidas de la entidad tarifaria local, podría configurarse un cobro no autorizado que dé lugar a la devolución de valores en los términos del régimen de la Resolución CRA 943. Sin embargo, esto exige un análisis probatorio y casuístico sobre: i) el contenido de los estatutos y

actos tarifarios; ii) la actuación concreta del gerente; y iii) la cuantificación de los supuestos cobros en exceso.

En consecuencia, en el supuesto planteado en la solicitud, para que se configure un cobro no autorizado por la actualización tarifaria, esta debe haber sido expedida con desconocimiento de las normas legales y estatutarias del prestador vigentes.

Finalmente, se informa que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

MARIA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)