

**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **16**

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-249**

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>**

## **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> Radicado

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO.

Subtema: Requisitos para ser prestador del servicio público domiciliario de acueducto. Productor marginal del servicio de acueducto.

<sup>2</sup> “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

razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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<sup>5</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>6</sup>.

## CONSULTA

La entidad consultante solicita un concepto jurídico para que se le indique si una sociedad por acciones simplificada —S.A.S.— con un certificado de existencia y representación legal en el que se indica que el objeto social de la sociedad comprende actividades de construcción de urbanizaciones, edificaciones, viviendas y mantenimiento de obras de ingeniería y arquitectura, entre otras, que a su vez, y registra como actividad económica principal la “captación, tratamiento y distribución de agua”, código CIU E3600, puede encuadrarse dentro de los prestadores de servicios públicos del numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

En ese sentido, las preguntas específicas remitidas en la solicitud, serán transcritas y atendidas en el acápite de conclusiones, previa exposición de las consideraciones generales aplicables.

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 99 de 1993

Ley 142 de 1994.

Ley 689 de 2001.

Ley 1258 de 2008

Decreto 1076 de 2015<sup>7</sup>.

Decreto 1077 de 2015<sup>8</sup>.

Resolución SSPD 20181000120515 de 2018<sup>9</sup>.

Concepto SSPD-OJ-2026-147.

Concepto SSPD-OJ-2024-258

Concepto SSPD-OJ-2024-156.

Concepto SSPD-OJ-2021-697.

---

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>4</sup> “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.”

<sup>5</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>6</sup> “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.”

<sup>7</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

<sup>8</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

<sup>9</sup> “Por la cual se deroga una resolución y se establecen los requerimientos que deben surtir los prestadores de servicios públicos domiciliarios ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en relación con el Registro Único de Prestadores (RUPS) para su inscripción, actualización y cancelación.”

Concepto SSPD-OJ-2018-489.

## 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 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 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.

Bajo este entendimiento, el presente pronunciamiento tiene naturaleza exclusivamente interpretativa y se circunscribe al análisis del régimen jurídico aplicable a la consulta formulada, sin que comporte decisión sobre situaciones particulares ni sustituya las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a otras autoridades administrativa.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta, respecto de quienes pueden tener la calidad de prestadores de servicios públicos domiciliarios, así como de productores marginales y los requisitos que estos deben cumplir para la prestación del servicio público domiciliario. De igual manera se harán precisiones respecto del alcance de la figura de la concesión de aguas.

### **i) Prestación del servicio público domiciliario de acueducto**

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y pueden ser prestados por este, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. A su turno, el artículo 333 superior reconoce la libertad de empresa e iniciativa privada, dentro de los límites del bien común.

En desarrollo de dichas disposiciones, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 determina de manera expresa quiénes pueden prestar servicios públicos domiciliarios. Dentro de las personas autorizadas se encuentran las empresas de servicios públicos, los productores marginales, los municipios que asuman directamente la prestación, las organizaciones autorizadas en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, así como las demás entidades previstas en los numerales 15.5 y 15.6 de la norma. Veamos:

***“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.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6 Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17.”

Según lo anterior, quienes pueden prestar los servicios públicos son: (i) las empresas de servicios públicos, (ii) las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, (iii) los municipios cuando asuman de forma directa la prestación de los servicios públicos, lo que se conoce como unidades de servicios públicos, (iv) las organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en municipios menores, (v) las entidades autorizadas para prestar dichos servicios en periodos de transición y (vi) las entidades descentralizadas de cualquier orden que al momento de la expedición de la Ley 142 de 1994 se encontraran prestando servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo 17 ibidem.

Ahora bien, cuando la prestación no se enmarca en el supuesto del numeral 15.2, la vía ordinaria prevista por el legislador es la del numeral 15.1, esto es, la de empresa de servicios públicos. Conforme con el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, estas empresas son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata dicha ley, de manera que pueden adoptar la forma de sociedad anónima, de sociedad en comandita por acciones o de sociedad por acciones simplificada, en este último caso con aplicación de la Ley 1258 de 2008 en lo no previsto por el régimen especial. En todo caso deben observar el régimen del artículo 19 ibidem, incluida la obligación de que su denominación esté seguida de las palabras “empresa de servicios públicos” o de las letras “E.S.P.”, y, según el artículo 22 de la misma ley, no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deben obtener las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26.

De otra parte, tratándose de los servicios de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas o zonas urbanas específicas, el numeral 15.4 del artículo 15 ibidem prevé la figura de las organizaciones autorizadas, cuyas reglas sobre prestación y registro se recogen en los artículos 1.3.4 y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021. Igualmente, para las zonas rurales, el Título 7 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 contempla esquemas diferenciales para la prestación de los servicios y para el aprovisionamiento de agua

para consumo humano y doméstico, sin que su aplicación releve del cumplimiento del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, el servicio de acueducto se encuentra definido por el numeral 14.22 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 así:

**“Artículo 14. Definiciones.** Para interpretar y aplicar esta ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

**14.22. Servicio Público Domiciliario de Acueducto.** Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.”

El numeral 14.22 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el servicio público domiciliario de acueducto como la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. De esta manera, vale precisar que el servicio público domiciliario de acueducto es la distribución de agua apta para el consumo humano, lo que permite establecer que no cualquier suministro de agua constituye el referido servicio público. Esto, aunado al hecho que, se reitera, los servicios públicos deben ser prestado únicamente por las personas autorizadas por la ley, pues de lo contrario, se configuraría una prestación irregular sometida a las facultades de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia.

La norma también extiende la aplicación de la Ley 142 de 1994 a las actividades complementarias de captación, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte del agua.

En tal sentido, la ejecución de actividades inherentes o complementarias encaminadas a la distribución de agua apta para consumo humano a usuarios finales configura una actividad sometida al régimen de los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, la mera inclusión de la actividad económica principal de “captación, tratamiento y distribución de agua”, en un certificado de existencia y representación legal de una persona jurídica, no determina, por sí misma, que esta tenga la calidad de prestador del servicio público domiciliario de acueducto. En ese sentido, esta condición se deriva del desarrollo material y efectivo de actividades propias de la cadena de prestación del servicio.

Al respecto, el artículo 2 de la Resolución SSPD 20181000120515 de 2018 señala que deben inscribirse en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos —RUPS— las personas prestadoras constituidas bajo cualquiera de las formas del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, una vez hayan iniciado la ejecución de las actividades que hagan parte de la cadena de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, el artículo 3 de la referida resolución establece que la inscripción en el RUPS debe efectuarse dentro de los diez (10) días calendario siguientes al inicio de las actividades. Sin embargo, esa inscripción no tiene efecto constitutivo de la calidad de prestador, ni constituye permiso o autorización para desarrollar el objeto social. En concordancia, el parágrafo 4 del

mismo artículo dispone que en ningún caso puede exigirse la inscripción en el RUPS a los potenciales prestadores como requisito de validación previo al inicio de la operación, sin perjuicio de la inscripción de oficio prevista en el artículo 8 ibidem cuando se identifique a quien presta el servicio sin encontrarse inscrito.

## **ii) Productor marginal, independiente o para uso particular**

El numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, transcrito líneas atrás, hace referencia a la prestación de servicios públicos domiciliarios por productores marginales, figura que se encuentra definida en el numeral 14.15 del artículo 14 de la ley en mención que los define así:

**“14.15. PRODUCTOR MARGINAL, INDEPENDIENTE O PARA USO PARTICULAR.**  
<Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:>  
Es la persona natural o jurídica que utilizando recursos propios y técnicamente aceptados por la normatividad <sic> vigente para cada servicio, produce bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos para sí misma o para una clientela compuesta exclusivamente por quienes tienen vinculación económica directa con ella o con sus socios o miembros o como subproducto de otra actividad principal.” (Subrayas fuera del texto)

En relación con esta figura, en Concepto SSPD-OJ-2024-156 esta Oficina indicó:

**“(…) De acuerdo con lo anterior, un productor marginal, independiente o para uso particular es aquella persona que, mediante la utilización de recursos propios y técnicamente aceptados por la legislación y la regulación existentes en materia de cada servicio público, produce bienes o servicios propios del objeto de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, con el propósito de usarlos: (i) para su propio abastecimiento; (ii) para el suministro a una clientela compuesta exclusivamente por quienes tengan vinculación económica directa con ella o con sus socios o miembros; o (iii) como subproducto de otra actividad principal.**

Desde esta óptica, los productores marginales se encuentran facultados para prestar servicios públicos domiciliarios, toda vez que esta es una de las formas asociativas que estableció el ordenamiento para que esas actividades puedan ser ejercidas, y aunque la misma ley no exige que aquellos deban constituirse como empresas de servicios públicos (ESP), salvo que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) así se lo ordene, sí están obligados a ceñirse a las disposiciones contenidas en la Ley 142 de 1994, así como en las demás normas legales y regulatorias que conforman todo el régimen.

Lo anterior se desprende de la lectura del artículo 16 ibídem, en cuyo tenor literal se expresa:

**“ARTÍCULO 16. APLICACIÓN DE LA LEY A LOS PRODUCTORES DE SERVICIOS MARGINALES, [INDEPENDIENTE] O PARA USO PARTICULAR.** <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] corregido mediante FE DE ERRATAS> Los productores de servicios marginales o para uso particular se someterán a los artículos 25 y 26 de esta Ley. Y estarán sujetos también a las demás normas pertinentes de esta Ley, todos los actos o contratos que celebren para suministrar los bienes o servicios cuya prestación sea parte del

objeto de las empresas de servicios públicos, a otras personas en forma masiva, o a cambio de cualquier clase de remuneración, o gratuitamente a quienes tengan vinculación económica con ellas según la Ley, o en cualquier manera que pueda reducir las condiciones de competencia. Las personas jurídicas a las que se refiere este artículo, no estarán obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos, salvo por orden de una comisión de regulación. En todo caso se sobreentiende que los productores de servicios marginales independientes o para uso particular de energía eléctrica están sujetos a lo dispuesto en el artículo 45 de la ley 99 de 1993.

**PARÁGRAFO.** Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.” (Subrayas de la Oficina)

En consecuencia, de la norma se desprenden tres situaciones jurídicas con respecto a los productores marginales:

La primera, consisten en los productores marginales independientes o para uso particular que producen bienes y servicios solo para su abastecimiento, en principio, no están sujetos integralmente a la aplicación de la Ley 142 de 1994, pero al igual que las demás personas autorizadas para prestar servicios públicos domiciliarios, deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias referidas en los artículos 25 y 26 de la ley 142 de 1994, los cuales se analizarán en el siguiente acápite

La segunda, se refiere a que **cuando los productores marginales suministren los bienes o servicios cuya prestación sea parte del objeto de las empresas de servicios públicos, a otras personas en forma masiva, o a cambio de cualquier clase de remuneración, o gratuitamente a quienes tengan vinculación económica** estarán sujetos al cumplimiento integral de las disposiciones del régimen de los servicios públicos domiciliarios, la reglamentación y regulación para cada servicio.

Por último, de la disposición citada se desprende que, **cuando los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo se encuentren disponibles en determinada zona, se impuso la obligación en cabeza de los usuarios de vincularse como tal y, en tal medida, cumplir con los deberes que se deriven de esa condición, salvo que acrediten que cuenta con una alternativa que no perjudique a la comunidad. (...)**” (Negrilla fuera del texto)

El numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 reconoce como personas autorizadas para prestar servicios públicos a “*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*”.

Esta disposición debe interpretarse sistemáticamente con el numeral 14.15 del artículo 14 ibídem, modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001, que define al productor marginal, independiente o para uso particular como la persona natural o jurídica que, utilizando recursos

propios y técnicamente aceptados por la normatividad vigente para cada servicio, produce bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos para sí misma (autoabastecimiento); para una clientela compuesta exclusivamente por quienes tengan vinculación económica directa con ella o con sus socios o miembros; o como subproducto de otra actividad principal.

En ese sentido, la figura de productor marginal no corresponde a una autorización genérica para prestar el servicio público al público en general. Su fundamento se encuentra en el autoabastecimiento, en la atención de una clientela con vinculación económica directa o en la generación del bien o servicio como resultado accesorio o derivado de otra actividad principal. Asimismo, de conformidad con las normas citadas, tales personas no están obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos, salvo que una comisión de regulación así lo ordene.

No obstante, la clasificación jurídica concreta de una persona como productor marginal exige verificar circunstancias fácticas y jurídicas que no pueden definirse en sede de consulta: la actividad económica efectivamente principal, la relación de causalidad o complementariedad entre esta y la generación de agua para consumo humano, la titularidad de los recursos y de la infraestructura, los destinatarios del servicio y la existencia o no de vínculos económicos directos con los usuarios potenciales.

Por ello, una cláusula estatutaria amplia que permita desarrollar cualquier actividad lícita o la inclusión de la actividad general de “captación, tratamiento y distribución de agua” no acreditan, por sí solas, que la producción de agua sea consecuencia, complemento o subproducto de la actividad principal de la sociedad. Tal conclusión debe sustentarse en la realidad económica, operativa y jurídica del proyecto específico.

De acuerdo con lo anterior, un productor marginal es aquel que (i) se autoabastece en cuanto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, (ii) presta el servicio público domiciliario a una clientela compuesta exclusiva por quienes tienen vinculación económica directa con él o con sus socios o miembros, o (iii) presta el servicio como subproducto de otra actividad principal. Es de aclarar que, quienes así actúan se entienden prestadores de servicios públicos domiciliarios, y por ende, quedan sujetos a las normas establecidas en la Ley 142 de 1994.

Por otra parte, la alternativa prevista en la parte final del numeral 14.15 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 —“como subproducto de otra actividad principal”— debe interpretarse de manera coherente con el carácter excepcional y accesorio de la figura del productor marginal.

El subproducto supone que la producción de bienes o servicios propios del objeto de una empresa de servicios públicos no constituye el núcleo autónomo y principal de la actividad económica desarrollada por la persona natural o jurídica. Por el contrario, debe tener origen o derivarse de otra actividad principal, de la cual constituye un resultado secundario, accesorio o consecuencial.

De ello se sigue que la expresión no habilita a una persona para denominar como “subproducto” una actividad de captación, tratamiento y distribución de agua cuando esta es estructurada y desarrollada como una línea de negocio independiente, con vocación de prestar el servicio

masivamente a usuarios no vinculados económicamente, mediante remuneración y para atender una población general.

Ahora bien, en el Concepto SSPD-OJ-2021-697, reiterado por el Concepto SSPD-OJ-2026-147, esta Oficina señaló lo siguiente:

*“(…) Conforme con lo anterior, es dable colegir que los productores marginales se encuentran facultados legalmente para producir aquellos bienes o servicios que son propios del objeto de las empresas de servicios públicos, producción que -en todo caso debe ser realizada “utilizando recursos propios y técnicamente aceptados por la normatividad vigente para cada servicio”, exigencia que implica que todos aquellos bienes o elementos que se requieran para el autoabastecimiento, o para la prestación del servicio por el productor marginal a sus vinculados económicos o socios, deben ser de su propiedad y no de terceros.*

*En cuanto a los destinatarios del servicio prestado por estos productores, vale precisar, que si bien en algunos casos estas personas simplemente lo hacen con el propósito de autoabastecerse, en otros casos, la producción que realizan es masiva, es decir, que se realiza no solo con fines de autoabastecimiento sino con el propósito de prestar el servicio a varios clientes, quienes deben tener vinculación económica directa con el prestador, sus socios o miembros, o como subproducto de otra actividad principal.*

*En este sentido, el autoabastecimiento es otra de las características fundamentales del productor marginal, es decir la producción del servicio para sí mismo o para las personas a él vinculadas económica y directamente, circunstancia que permite inferir, que este productor no puede valerse de intermediarios o de terceros para prestar dichos servicios, pues ello desnaturalizaría la característica principal del autoabastecimiento; pues de hacerlo, estaríamos en presencia de un verdadero contrato de servicios públicos, con todas las consecuencias que ello acarrea.” (subraya fuera de texto)*

*Conforme con lo expuesto, la legislación y la reglamentación vigentes son concordantes en señalar las condiciones de obligatoriedad de vinculación a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado cuando existan redes disponibles, salvo que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.*

*No obstante, la normativa estableció una opción particular como lo es el productor marginal, el cual “utilizando recursos propios y técnicamente aceptados por la normatividad vigente para cada servicio”, exigencia que implica que todos aquellos bienes o elementos que este productor marginal requiera para su autoabastecimiento o para la prestación del servicio a sus vinculados económicos o socios, deben ser de su propiedad y no de propiedad de terceros, podrá realizar la prestación del servicio ante situaciones particulares que no hacen procedente la prestación del servicio por otro tipo de prestadores y en condiciones generales de prestación.”*

En ese sentido, el autoabastecimiento constituye una característica esencial del productor marginal. Cuando la producción se realiza para clientes, estos deben tener vinculación económica

directa con el productor, sus socios o miembros, o tratarse de un servicio generado como subproducto de otra actividad principal. También se precisa que la utilización de intermediarios o terceros para prestar tales servicios puede desnaturalizar la característica del autoabastecimiento y dar lugar a una verdadera relación de prestación de servicios públicos.

En todo caso, la expresión “como subproducto de otra actividad principal” no puede examinarse de forma aislada. La autoridad deberá valorar la naturaleza y alcance material de la actividad principal alegada, la relación técnica y económica entre esa actividad y la producción de agua, la población a atender, la permanencia de la operación, las condiciones de remuneración y los demás elementos que permitan establecer la figura jurídica aplicable.

De igual manera, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 142 de 1994, todos los productores marginales deben obtener concesiones, permisos y licencias ambientales establecidos en los artículos 25 y 26 de la ley en mención, que señalan:

**“ARTÍCULO 25. CONCESIONES, Y PERMISOS AMBIENTALES Y SANITARIOS. Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión.**

**Deberán, además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.**

*Asimismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado a través de contratos de concesión.*

**Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuestas por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos [de] los procedimientos correspondientes.”**

**“ARTÍCULO 26. PERMISOS MUNICIPALES. En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.**

*Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.*

**Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o**

*limitar la competencia.” (Subrayas fuera del texto)*

De acuerdo con lo anterior, quienes presten servicios públicos requerirán contratos de concesión para el uso de las aguas, así como los permisos ambientales y sanitarios que la actividad requiera, estando sujetos a las normas generales sobre planeación urbana, circulación, tránsito, espacio público, seguridad y tranquilidad ciudadanas, igualmente las autoridades podrán exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.

Finalmente, es preciso señalar que no existe en el régimen general de la Ley 142 de 1994 una “aprobación” o “habilitación” previa de la figura de productor marginal por parte de la Superservicios. Tampoco la inscripción en el RUPS de conformidad con los parámetros establecidos en la Resolución SSPD 20181000120515 de 2018, constituye autorización para prestar el servicio, pues esta procede una vez iniciada la ejecución de las actividades y tiene finalidad registral e informativa.

La competencia específica de esta Superintendencia frente a alternativas de productor marginal en acueducto y saneamiento básico se activa cuando hay servicios disponibles y la persona pretende no vincularse como usuaria, alegando una alternativa propia. En esos casos, conforme con el párrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994, el numeral 79.17 del artículo 79 ibídem<sup>10</sup> y el artículo 2.3.1.3.2.1.3 del Decreto 1077 de 2015<sup>11</sup>, corresponde a la Superservicios determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Tal determinación no equivale a otorgar una autorización para prestar el servicio a terceros, ni sustituye la competencia de la autoridad ambiental para otorgar la concesión de aguas, evaluar los permisos ambientales, verificar la idoneidad técnica y solvencia financiera, ni definir el alcance de la concesión solicitada.

### **iii) Concesión de aguas destinada a la prestación del servicio público de acueducto.**

Ahora bien, frente al punto específico del uso de aguas para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, se reitera que este servicio debe ser prestado por las personas autorizadas por el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

De igual manera, el artículo 22 de la Ley 142 de 1994 señala lo siguiente:

***“ARTÍCULO 22. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO. Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto***

---

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes: (...) 17. En los términos previstos en el párrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994, determinar si la alternativa propuesta por los productores de servicios marginales no causa perjuicios a la comunidad, cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico.

<sup>11</sup> **ARTÍCULO 2.3.1.3.2.1.3. De la solicitud de servicios y vinculación como usuario.** Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y alcantarillado, será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad. Los servicios de acueducto y alcantarillado deben ser solicitados de manera conjunta, salvo en los casos en que el usuario o suscriptor disponga de fuentes alternas de aprovechamiento de aguas, sean éstas superficiales o subterráneas y el caso de los usuarios o suscriptores que no puedan ser conectados a la red de alcantarillado.

*social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades.”*

Esta norma reconoce que las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero aclara que ello se entiende sin perjuicio de la obligación de obtener para el ejercicio efectivo de sus actividades las concesiones, permisos y licencias exigidos por la ley.

En ese sentido, es preciso indicar que, para poder operar, los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben contar con los permisos y licencias ambientales y municipales necesarios para el desarrollo de su objeto social, pues así lo establece el artículo 22 de la Ley 142 de 1994.

Particularmente, los prestadores del servicio de acueducto deben contar con un contrato de concesión de aguas otorgado por parte de la autoridad ambiental competente, según se desprende del contenido del artículo 25 ibídem referenciado en la sección anterior.

De acuerdo con esta norma, los prestadores de servicios públicos requieren contar con contratos de concesión con las autoridades competentes para el uso de aguas, el cual es celebra entre la autoridad ambiental competente y el interesado en el aprovechamiento del recurso. Vale señalar que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales la función de otorgar estas concesiones y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua y demás recursos naturales renovables, de conformidad con los numerales 9 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

En cuanto al procedimiento para otorgar la concesión de aguas, este se encuentra desarrollado en el artículo 2.2.3.2.9.1 del Decreto 1076 de 2015, el cual, una vez surtido, la autoridad ambiental debe decidir si procede otorgar la concesión solicitada, y en tal caso, expedir un acto administrativo con el contenido mínimo señalado en el artículo 2.2.3.2.9.9 ibídem.

En específico, para las concesiones de agua con destino a la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, el artículo 2.2.3.2.9.6. del referido Decreto, dispuso lo siguiente:

***“Artículo 2.2.3.2.9.6. Solicitudes concesión de aguas para prestar servicios públicos. En las solicitudes para usar aguas para prestar servicios públicos deberán indicarse todos los detalles de las obras, la extensión y el número de predios o de habitantes que se proyecta beneficiar, el plazo dentro del cual se dará al servicio y la reglamentación del mismo. (Decreto 1541 de 1978, artículo 59).”*** (subraya fuera de texto)

No obstante, es importante poner de presente que, frente a la concesión de aguas, esta Oficina Asesora Jurídica mediante el Concepto SSPD-OJ-2018-489, a su vez reiterado en el concepto SSPD-OJ-2024-258, señaló que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no tiene competencia para determinar el alcance o vigencia del contrato otorgado por la autoridad ambiental, en los siguientes términos:

*“(…) Ahora bien, en cuanto al contrato de concesión de aguas a que se hace referencia en la consulta, se precisa que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no tiene competencia para determinar el alcance del mismo, ya que las funciones a su cargo, se*

*circunscriben a efectuar la vigilancia y el control sobre las actividades a que aluden las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás normas concordantes, por lo que le está vedado pronunciarse sobre otras actividades diferentes a estas, tales como el suministro de agua no apta para el consumo humano, o la habilitación de acometidas temporales para utilizar el agua para fines diferentes a la prestación del servicio de acueducto. (...)*

De esta manera, es de precisar frente al alcance de la concesión de aguas, que es la autoridad ambiental competente de su expedición, la encargada de determinar el alcance de una concesión de aguas, en aspectos como, la necesidad de modificar su destinación o desistir de ella, señalando los trámites y argumentos que se deben adelantar ante las autoridades ambientales, y todos los demás relacionados con dicha concesión.

Lo anterior, máxime cuando la concesión de aguas esté siendo tramitada por una persona no constituida como prestador de servicios públicos domiciliarios, pues en ese evento, la concesión no sería tramitada en el marco de la prestación del servicio público de acueducto, si no en un marco diferente que solo puede ser determinado por la autoridad ambiental, atendiendo las particularidades presentadas por el solicitante.

Finalmente, en cuanto a la prelación de los trámites, el régimen de los servicios públicos domiciliarios no establece un orden cronológico único, ni condiciona el otorgamiento de la concesión de aguas a un pronunciamiento previo de esta Superintendencia, ni la calidad de prestador al otorgamiento previo de aquella. Se trata de planos jurídicos distintos: la concesión y los permisos ambientales, sanitarios y municipales son requisitos para poder operar, y su evaluación, incluida la verificación de la idoneidad técnica y la solvencia financiera del solicitante prevista en el inciso final del artículo 25 de la Ley 142 de 1994, corresponde a las autoridades competentes conforme con la distribución legal de competencias, mientras que la condición de prestador se deriva del encuadramiento en alguna de las formas del artículo 15 ibidem y del desarrollo material de las actividades de la cadena de prestación. La única intervención previa atribuida a esta Superintendencia en esta materia es la prevista en el parágrafo del artículo 16 y en el numeral 79.17 del artículo 79 de la misma ley.

## CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica responde la consulta en los siguientes términos:

*“1. Teniendo en cuenta las características de la sociedad descritas anteriormente, nos inquieta determinar si esta persona jurídica encuadra dentro de lo estipulado en el numeral dos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, “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.” (Subraya y negrita fuera de texto), bajo el enunciado “o como consecuencia o complemento de su actividad principal”?*

No es posible determinar en sede de consulta si una determinada persona jurídica se enmarca en el numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, bajo el supuesto de producir bienes o

servicios como consecuencia o complemento de su actividad principal. Esta conclusión exige verificar las circunstancias particulares del proyecto, especialmente la actividad económica efectivamente principal de la sociedad y la relación material, técnica y económica de esta con la producción, tratamiento o distribución de agua. La inclusión de una cláusula estatutaria en su certificado de existencia y representación legal que permita realizar actividades lícitas o de “captación, tratamiento y distribución de agua” no acredita, por sí misma, tal condición.

*2. ¿La referida persona jurídica se enmarca dentro de la figura de productor marginal, independiente o para uso particular definida en el numeral 15 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994?*

Una persona natural o jurídica será productor marginal, independiente o para uso particular cuando, utilizando recursos propios y técnicamente aceptados por la normatividad vigente para cada servicio, produzca bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos: i) para sí misma; ii) para una clientela compuesta exclusivamente por personas que tengan vinculación económica directa con ella, sus socios o miembros; o iii) como subproducto de otra actividad principal. La determinación de si la sociedad consultada reúne tales presupuestos depende de la verificación de sus condiciones fácticas, jurídicas, técnicas y operativas, por lo que no procede definirlo de forma particular mediante este concepto.

*3. Un productor marginal puede prestar el servicio de acueducto a cambio de remuneración a una población masiva que no tiene vinculación económica directa con ella, en consideración a lo señalado en la parte final del artículo 14.15 de la Ley 142 de 1994, que señala "o como subproducto de otra actividad principal"? ¿O esta prestación masiva y onerosa al público en general desvirtúa la figura excepcional de productor marginal, obligando al prestador a constituirse como una Empresa de Servicios Públicos (ESP)?"*

Los productores marginales que suministren bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos a otras personas en forma masiva o a cambio de remuneración quedan sujetos al cumplimiento integral del régimen de los servicios públicos domiciliarios, así como a la regulación y reglamentación aplicables. Ahora bien, la regla del artículo 16 ibidem, conforme con la cual las personas jurídicas allí referidas no están obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos salvo orden de una comisión de regulación, opera respecto de quienes conservan la condición de productor marginal en los términos del numeral 14.15. Por el contrario, el suministro habitual, masivo y remunerado a una población indeterminada que no tiene vinculación económica directa con el productor, con sus socios o con sus miembros, y que tampoco corresponde a un subproducto de otra actividad principal, desborda ese supuesto excepcional, de modo que quien así actúe deberá encuadrarse en alguna de las restantes formas del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de las facultades de inspección, vigilancia y control que corresponden a esta Superintendencia respecto de quienes prestan servicios públicos domiciliarios.

*4. ¿Cuál es el alcance jurídico de la figura del productor marginal frente a lo dispuesto en la parte final del artículo 14.15 de la Ley 142 de 1994, específicamente cuando el servicio público se genera como subproducto de otra actividad principal? ¿A qué población le puede prestar el servicio? ¿Podría prestar el servicio al público en general?*

La expresión “como subproducto de otra actividad principal”, prevista en el numeral 14.15 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, supone que la producción de los bienes o servicios propios de las empresas de servicios públicos se origina de manera accesoria o consecuencial en una actividad principal diferente. En otras palabras, la captación, tratamiento o distribución de agua no puede constituir una actividad autónoma ni el objeto principal del negocio, sino que debe derivarse de otra actividad económica principal desarrollada por la persona natural o jurídica.

En ese contexto, la figura del productor marginal no autoriza, de manera general, la prestación del servicio público de acueducto al público indeterminado. Si el servicio se presta a terceros, deberá verificarse que estos tengan vinculación económica directa con el productor, sus socios o miembros, o que el suministro de agua corresponda efectivamente a un subproducto de otra actividad principal.

Por tanto, para establecer si una persona puede actuar como productor marginal en un caso concreto, deberán analizarse, entre otros aspectos, la actividad que realmente constituye su objeto principal, la relación técnica y económica de dicha actividad con la producción de agua, el carácter accesorio de esta última, la población que se pretende atender, las condiciones de remuneración y la forma en que se desarrolla la operación.

*5. Con el propósito de establecer la prelación de trámites a cargo de las personas que pueden prestar servicios públicos estipuladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, se solicita aclarar lo siguiente: ¿ Ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la obtención de los permisos emitidos por la autoridad ambiental competente constituye un requisito previo para la aprobación de la figura de productor marginal o la habilitación o autorización de la prestación del servicio de acueducto para las demás personas enunciadas en el artículo 15 de la referida Ley?.”*

No existe en el régimen de la Ley 142 de 1994 una aprobación o habilitación previa, por parte de la Superservicios, para adquirir la condición de productor marginal o para iniciar la prestación del servicio público de acueducto. La inscripción en el RUPS tampoco constituye autorización para prestar el servicio y debe realizarse una vez iniciadas las actividades de la cadena de prestación. Sin perjuicio de ello, quienes presten el servicio público de acueducto, incluidos los productores marginales, deben obtener ante las autoridades competentes las concesiones para el uso de aguas y los permisos ambientales, sanitarios y municipales exigibles para operar. Además, según el parágrafo 4 del artículo 3 de la Resolución SSPD 20181000120515 de 2018, en ningún caso puede exigirse la inscripción en el RUPS como requisito de validación previo al inicio de la operación y, conforme con el artículo 22 de la Ley 142 de 1994, tampoco se requiere permiso de esta Superintendencia para desarrollar el objeto social.

La Superservicios únicamente determina si una alternativa de autoabastecimiento no causa perjuicios a la comunidad cuando existan servicios disponibles de acueducto y saneamiento básico; esta determinación no sustituye las competencias de la autoridad ambiental ni equivale a autorización para prestar el servicio a terceros.

Finalmente, le informamos 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,

**CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)**