

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-2026-260

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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

¹ Radicado

TEMA: **USO DE RECURSOS DE PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

SUBTEMAS: **Servicio de acueducto y alcantarillado – Recursos con destinación específica**

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

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.”

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

Por otra parte, la Superservicios 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

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la viabilidad de que los prestadores financien obras de construcción o mejoramiento de bienes de terceros, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 715 de 2001⁶

Ley 1176 de 2007⁷

Resolución CRA 825 de 2017⁸

Resolución CRA 943 de 2021⁹

Resolución CRA 1038 de 2026¹⁰

Sentencia C – 086/98¹¹

Concepto SSPD-OJ-2011-702

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta, no es procedente emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

⁵ “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

⁶ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

⁷ “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

⁸ “Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan.”

⁹ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

¹⁰ “Por la cual se subroga el Título 1, de la Parte 1 del Libro 2 de la Resolución CRA 943 de 2021 y se establece la metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que atiendan hasta 5.000 suscriptores en área urbana, a aquellas que presten el servicio en el área rural, independientemente del número de suscriptores que atiendan, y a los gestores comunitarios prestadores de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado y se dictan otras disposiciones”

¹¹ Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía, Expediente D-1771, Bogotá D.C., 18 de marzo de 1998.

Para el desarrollo del presente concepto nos referiremos a los siguientes ítems: i) Autonomía administrativa de los prestadores, ii) Objeto social de los prestadores, iii) Régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios y, iv) Marco tarifario de pequeños prestadores.

Autonomía administrativa de los prestadores

Sea lo primero aclarar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de los prestadores se sometan a su aprobación previa, ni avala su contratación, veamos:

“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:

1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad. (...)

***PARÁGRAFO 1o.** En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, <sic> visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. (...)* (Subrayado fuera del texto)

Los prestadores son autónomos para administrar sus recursos, para tomar decisiones de inversión, para celebrar contratos y, en general, para definir su esquema de prestación del servicio, autonomía que deberá ejercerse con sujeción a la normatividad que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios y las demás normas a que se encuentren sometidos según su naturaleza jurídica, así como a los principios que orientan la prestación de dichos servicios públicos. En consecuencia, dicha autonomía no implica la posibilidad de disponer libremente de los recursos o desarrollar actividades ajenas al objeto y finalidad previstos en el ordenamiento jurídico aplicable.

Objeto social de los prestadores

Para el análisis de la consulta, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 142 de 1994:

“ARTÍCULO 18. OBJETO. La Empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

Las comisiones de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no

produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario. En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita. (...)” (Subrayado fuera del texto)

De conformidad con dicha disposición, el objeto principal de estos entes es la prestación de los servicios públicos domiciliarios o sus actividades complementarias. En el caso que desarrollen actividades adicionales (objeto social múltiple) deben llevar contabilidad separada para cada servicio y diferenciar los costos asociados a cada actividad.

El régimen de servicios públicos domiciliarios no contiene normas que impongan a los prestadores efectuar “inversiones sociales directas” a favor de la comunidad, o construir o mejorar “infraestructura de uso comunitario” o de terceros por fuera de su actividad de prestación del servicio.

La ejecución de obras de infraestructura en predios ajenos que no forman parte de las redes del servicio de acueducto, en principio, no parece corresponder al desarrollo del objeto social de prestación de servicios públicos domiciliarios. No obstante, en atención a la autonomía que les asiste en la gestión empresarial, corresponde a los prestadores evaluar, con fundamento en el régimen jurídico aplicable, su objeto social, las condiciones particulares de la actividad y criterios objetivos que permitan establecer una relación directa con la prestación del servicio, si una determinada actuación se encuentra comprendida dentro de las actividades que pueden desarrollar. Lo anterior no implica que puedan destinar recursos a actividades ajenas a la prestación del servicio o al objeto social definido por el ordenamiento jurídico aplicable.

Régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios

La Constitución Política en el artículo 368 dispone que la Nación, las entidades territoriales y descentralizadas dentro de sus presupuestos, pueden otorgar subsidios¹² para que los usuarios de menores ingresos puedan acceder a los servicios, para satisfacer sus necesidades básicas:

“(...) ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. (...)”

El artículo 87 de la Ley 142 de 1994 contiene los criterios para definir el régimen tarifario:

“ARTÍCULO 87. CRITERIOS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN TARIFARIO. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias

¹² La Ley 142 de 1994 define así los subsidios: “ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) 14.29. SUBSIDIO. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe. (...)”

deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste. (...)

87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas.

87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán 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 permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios." (Subrayado fuera del texto)

Como se observa, el régimen tarifario está determinado con fundamento en **los costos y gastos eficientes de la prestación del servicio, incluyendo los de operación, expansión, reposición y mantenimiento**, los cuales deben guardar una relación directa con la prestación de los servicios públicos domiciliarios y atender los criterios de eficiencia económica, solidaridad, suficiencia financiera y transparencia previstos en la Ley 142 de 1994.

La ley 142 de 1994, en su artículo 89, determina la forma como se aplican los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos en servicios públicos domiciliarios, para lo cual incorpora:

- a) la figura de los **subsidios**, los cuales están destinados a financiar el servicio de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3¹³ y,
- b) las **contribuciones**, que son sumas que deben pagar los usuarios de inmuebles residenciales de estrato 5 y 6 y los usuarios comerciales e industriales, veamos:

"ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. <Ver Notas del Editor> Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

¹³El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 dispone:

"ARTÍCULO 99. FORMA DE SUBSIDIAR. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas: (...) 99.7. Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3."

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.1. <Ver Notas del Editor> Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales. Para todos estos, el factor o factores se determinará en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que con base en ellos se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta Ley.

89.2. <Ver Notas del Editor> <*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la empresa aportante. Si los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" después de haber atendido los subsidios de orden distrital, municipal o departamental, según sea el caso, presentaren superávits, éstos últimos se destinarán para las empresas de la misma naturaleza y servicio con sede en departamentos, distritos o municipios limítrofes, respectivamente. Los repartos se harán de acuerdo a los mecanismos y criterios que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de agua potable o saneamiento básico y telefonía local fija*, se destinarán a los "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos" del municipio o distrito correspondiente y serán transferidos mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de energía eléctrica y gas combustible irán a los fondos que más adelante se desarrollan en este mismo artículo. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Sobre la destinación específica de las contribuciones, dirigida a subsidiar el consumo de los estratos 1, 2 y 3, se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C – 086/98:

“(…) Así las cosas, es necesario afirmar que la carga tributaria impuesta a los usuarios de servicios públicos de los estratos 5 y 6, y a los de los sectores industrial y comercial, es una renta de carácter nacional con una destinación específica, de las que excepcionalmente autoriza la Constitución, al estar destinadas a inversión social, término éste que en su

momento fue definido por esta Corporación como “gastos ... que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas...” (Sentencia C-590 de 1992. Magistrado Ponente, doctor Simón Rodríguez Rodríguez).

La ley ha asignado a cada una de las empresas de servicios públicos, sean ellas oficiales, mixtas o privadas, la facultad de compensar con lo que reciban del sobre costo cobrado a determinados usuarios, los montos dejados de percibir de usuarios a quienes no se les cobra el costo real del servicio. Es decir, que estos dineros, en la medida que compensen el menor valor facturado a los estratos 1, 2 y 3, son propiedad de cada una de las empresas prestadoras de estos servicios. Es sobre este monto que la Constitución y la ley deben otorgar la protección correspondiente.

En otros términos, las empresas de servicios públicos se pueden reputar propietarias de las sumas recaudadas por concepto de la contribución de que trata la ley 142 de 1994, en la medida que ellas compensen el valor que se han dejado de cobrar a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3.

No sucede lo mismo con los excedentes que por estos cobros se puedan generar, pues corresponde a la ley determinar su destinación y, como dineros públicos que son, las empresas prestadoras de estos servicios no pueden apropiárselos, pues están obligados a girar estos dineros a los fondos de solidaridad, de conformidad con lo dispuesto en las normas vigentes. (...)” (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior se desprende que el régimen jurídico de los subsidios y las contribuciones responde a una destinación específica definida por la ley, razón por la cual su utilización debe sujetarse a los fines expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

De otra parte, en el Concepto SSPD-OJ-2011-702 esta oficina se pronunció sobre las limitaciones para el uso de recursos del Sistema General de Participaciones en materia de acueducto y alcantarillado, veamos:

“(...) Sobre la utilización de recursos provenientes al sistema general de participaciones para subsidiar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado esta Oficina ya se ha pronunciado en Concepto SSPD-OJ-2011-540 en el siguiente sentido:

Conforme lo establece el artículo 1 de la Ley 715 de 2001, ⁽²⁾ el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asignó la misma ley.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley citada, modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007⁽³⁾ dispuso que el Sistema General de Participación se conforma de la siguiente manera:

“(...) 3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico (...)”.

Al tenor de lo establecido en el numeral 76.1 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, además de las competencias establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial realizar directamente o a través de terceros la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.

Para estos efectos y de conformidad con el artículo 77 de la Ley 715 de 2001, se asignarán a los municipios los recursos de la participación de propósito general los cuales deben destinarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 78.

El artículo 6 de la Ley 1176 de 2007⁽⁴⁾ se refiere a la distribución y destinación territorial de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de participaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 6o. Distribución territorial de los recursos. Los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la participación para agua potable y saneamiento básico, se distribuirán de la siguiente manera:

1. 85% para distritos y municipios de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 7o. de la presente ley.

15% para los departamentos y el Distrito Capital, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos en el artículo 8o. de la presente ley.

Parágrafo. Los recursos que por concepto de la distribución departamental que reciba el Distrito Capital se destinarán exclusivamente para el Programa de Saneamiento Ambiental del río Bogotá”.

En cuanto a la destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico, el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, señala que tales recursos se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en actividades entre las cuales señala en el literal e) la construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo.

Lo anterior, siempre y cuando las inversiones en proyectos del sector se encuentren definidos en los planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio, tal como lo señala el parágrafo de la disposición en comento”. De lo anterior se concluye que, los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y asignados a financiar la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado tienen una destinación específica, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 (...).”

“Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para

agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;*
- b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;*
- c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;*
- d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;*
- e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;*
- f) Programas de macro y micromedición;*
- g) Programas de reducción de agua no contabilizada;*
- h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;¹⁴*
- i) Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.*

Parágrafo 1o. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidos en los planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio.”

Por tanto, los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a los servicios de acueducto y alcantarillado, deberán ser utilizados en la forma prevista en la ley, para lo cual deberá analizar si las actividades que pretende financiar con tales recursos encuadran dentro de los señalado en ella. (...)”

El artículo 90 de la Ley 142 de 1994, determina los **elementos de las fórmulas tarifarias**, los cuales incluyen cargos por unidad de consumo, cargos fijos y aportes de conexión. Todos estos cargos buscan que el prestador cuente con recursos para garantizar que el usuario disponga permanentemente del servicio, sin solución de continuidad y con eficiencia, veamos:

“(...) ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS DE TARIFAS. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

¹⁴ Actualmente este literal se encuentra modificado así:

“(...) h) <Literal modificado por el artículo 280 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Adquisición de los equipos requeridos y pago del servicio de energía por concepto de la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado en los municipios de categorías 5 y 6 que presten directamente estos servicios, conforme a la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, siempre y cuando estos costos no estén incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios. (...)”

90.1. *Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;*

90.2. *Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.*

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

90.3. *Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.*

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios. (...)” (Subrayado fuera del texto)

En ese contexto, los elementos que integran las fórmulas tarifarias tienen como finalidad garantizar la prestación eficiente, continua y financieramente sostenible del servicio, por lo que su destinación debe guardar correspondencia con las actividades propias de dicha prestación, de conformidad con el marco legal y regulatorio aplicable. En consecuencia, la interpretación de las disposiciones analizadas no comporta una autorización para destinar recursos a finalidades distintas de aquellas previstas en el ordenamiento jurídico ni constituye un pronunciamiento sobre actuaciones particulares de un prestador, aspecto que deberá analizarse en cada caso por las autoridades competentes, de acuerdo con las circunstancias fácticas y el régimen jurídico aplicable.

Marco tarifario de pequeños prestadores

En el servicio de acueducto y alcantarillado, los prestadores se dividen en grandes y pequeños prestadores.

Se consideran pequeños prestadores los que a 31 de diciembre de 2013: a) atendían hasta 5.000 suscriptores en el área urbana, b) atendían más de un municipio o distrito mediante un sistema interconectado con hasta 5.000 suscriptores urbanos y, c) prestaban el servicio exclusivamente en el área rural, independientemente del número de suscriptores atendidos.

De la información suministrada en la petición se desprende que la consulta se refiere a la gestión de un pequeño prestador del servicio de acueducto y alcantarillado, por lo cual, le resultaría aplicable el marco tarifario contenido en la Resolución CRA 825 de 2017 incorporada en la Resolución CRA 943 de 2021. Sin embargo, se advierte que dicho marco tarifario conservará vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026, en atención a la expedición de la Resolución CRA 1038 de 2026, como lo indica el artículo 23 de la citada resolución:

“ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO. EXTENSIÓN DE EFECTOS JURÍDICOS. Las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado sometidas al ámbito de aplicación de la presente Resolución continuarán aplicando la metodología prevista en la Resolución CRA 825 de 2017, compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, desde la publicación en el Diario Oficial de la presente Resolución y hasta el treinta y uno de diciembre de 2026.”

Para aplicar la metodología vigente en este momento, los pequeños prestadores se dividen en dos segmentos:

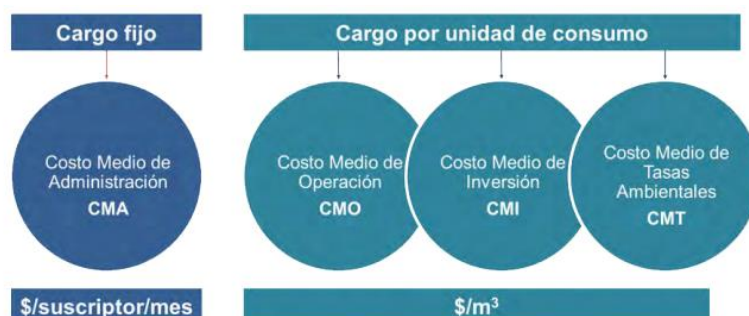
El primer segmento, corresponde a prestadores que atienden: a) entre 2.501 y 5.000 suscriptores en el área urbana, cuyos suscriptores en áreas rurales sean menos del 50% del total, b) que atiendan dos o más municipios o distritos mediante un sistema interconectado, que en conjunto tenga entre 2.501 y 5.000 suscriptores en el área urbana, y de tener suscriptores en áreas rurales, estos sean menos del 50% del total.

El segundo segmento: corresponde a los prestadores que no hacen parte del primer segmento, esto es aquellos que atienden: a) **2.500 o menos suscriptores en el área urbana**, b) los que prestan el servicio en áreas urbanas y rurales donde más del 50% de los suscriptores pertenecen al área rural, y c) los que atienden exclusivamente áreas rurales, independientemente del número de suscriptores.

Como se indicó previamente, el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 determina que, dentro de los componentes de las fórmulas tarifarias, existe:

- a) el cargo **fijo**: el cual es un valor fijo a pagar acorde con los costos administrativos y,
- b) el cargo **por consumo**: el cual es un valor variable que depende del nivel de consumo.

El cuadro muestra los costos que hacen parte de dichos cargos:



Cada segmento tiene una metodología para determinar cada cargo, sin embargo, en la presente consulta solo nos ocuparemos del tipo de costos que incorpora la tarifa aplicable a los dos segmentos:

El primer segmento:

- a) **Cargo fijo:** El prestador debe incluir dentro del cargo fijo, que corresponde al **Costo Medio de Administración– CMA** para cada servicio: gastos del personal administrativo, gastos de aportes parafiscales administrativos, gastos asociados con contribuciones imputadas y efectivas, gastos generales administrativos, gastos por depreciación de los activos administrativos, gastos por amortizaciones administrativas, gastos de comercialización de los servicios, imprevistos.
- b) **Cargo por unidad de consumo:**
 - **Costo medio de operación CMO.** Este se compone de:

Costo Medio de Operación General (CMOG): es el costo necesario para el mantenimiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado comunes para todos los prestadores, el cual incluye: gastos del personal de operación y mantenimiento, gastos de aportes a parafiscales, gastos asociados a contribuciones imputadas y efectivas, gastos generales relacionados con el funcionamiento operativo de los servicios, gastos por depreciación de activos operativos, arrendamientos, gastos relacionados con los pagos por contribuciones a comités de estratificación, costos de insumos directos, gastos por órdenes y contratos de mantenimiento y reparaciones, gastos por honorarios, gastos generales de operación relacionados con materiales y pago de servicios públicos, gastos de seguros, costos por órdenes y contratos por otros servicios, gastos por amortización de propiedades, planta y equipo e imprevistos.

Costo Medio de Operación Particular (CMOP)

Para alcantarillado: costos de energía operativos, costos de contratos de interconexión, costos de tratamiento de aguas residuales relacionados con costos de energía, insumos químicos, servicios personales y otros costos de operación y mantenimiento.

Para acueducto: costos de energía operativos, costos de contratos de suministro de agua o interconexión, costos para potabilización relacionados con costos de insumos químicos, servicios personales y otros costos de operación y mantenimiento.

- **Costo medio de inversión (CMI)**, este es el componente que remunera la infraestructura necesaria para la prestación del servicio, incluyendo el valor de los activos existentes y el valor de las inversiones para expansión, reposición y rehabilitación de los sistemas de acueducto y alcantarillado, necesarios para mejorar la cobertura, calidad y continuidad.

Pueden calcularlo tienen dos alternativas: a) determinando el valor de los activos y proyectando un plan de inversiones a 10 años o, b) determinando el valor de los activos actuales anualizados y proyectando un plan de inversiones a 5 años anualizados.

- **Costo medio de tasas ambientales (CMT):** a) tasa de uso por el agua requerida para el acueducto y b) tasa retributiva por vertimiento de aguas residuales del alcantarillado en las fuentes hídricas.

En cuanto al segundo segmento, la metodología tarifaria conserva los mismos componentes, pero su cálculo se realiza mediante una metodología simplificada diseñada para ajustarse a las características de los prestadores con menor tamaño o con una mayor participación de usuarios rurales.

Para elaborar sus planes, el prestador debe realizar un proceso de planeación, enfocándose en las inversiones que le permitan mejorar los estándares de cobertura, calidad y continuidad.

Como se observa, los costos trasladados a tarifa deben corresponder a actividades asociadas a la prestación del servicio y no pueden utilizarse las metodologías tarifarias para trasladar a los usuarios costos ajenos a dicha prestación.

Así las cosas, corresponde a los prestadores examinar a qué tipo de costo corresponde el negocio jurídico que van a desarrollar (como, por ejemplo, arrendamiento de una oficina donde se prestará una parte del servicio) y, de establecer que corresponden a costos derivados de la prestación del servicio como los descritos en las metodologías tarifarias, podrán definir si es posible desarrollar la actividad o no con cargo a los recursos recaudados en desarrollo de la prestación del mismo.

Es preciso indicar que si la construcción o mejoramiento de un bien de terceros, independientemente del título a que se haga, no tiene relación alguna con la prestación del servicio, como, por ejemplo, si se construyera un parque infantil, esto no podría cubrirse con cargo a los recursos generados por la actividad de prestación del servicio, en atención a la finalidad legal de los recursos tarifarios y demás recursos destinados a la prestación del servicio.

En conclusión, los recursos recaudados vía tarifa deben corresponder a costos y gastos asociados a la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, por lo que no resulta procedente trasladar a los usuarios el financiamiento de obras o actividades que no guarden relación con dicha prestación.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones:

“1. ¿Existe viabilidad legal dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994) para que una Empresa de Servicios Públicos (E.S.P.) financie, total o parcialmente, obras de construcción o mejoramiento de bienes ajenos a la prestación del servicio, tales como una caseta comunal?”

“2. Frente al principio de destinación específica de los recursos obtenidos mediante la tarifa del servicio de acueducto, ¿les está permitido a las empresas prestadoras desviar o utilizar dichos fondos tarifarios para inversiones sociales directas o infraestructura de uso comunitario?”

“3. En caso de que la respuesta anterior sea negativa, ¿cuáles son los mecanismos legales, fondos o subcuentas específicas (si existen) a través de los cuales una E.S.P. podría apoyar legalmente proyectos de infraestructura comunitaria sin incurrir en una destinación ilegal de recursos o detrimento patrimonial?”

Los prestadores son autónomos para administrar sus recursos, para tomar decisiones de inversión, para celebrar contratos y en general para definir su esquema de prestación del servicio, siempre que tales actuales se desarrollen en el marco de las normas que les resulten aplicables de acuerdo con la actividad desarrollada y a su naturaleza jurídica.

La ejecución de obras de infraestructura en predios ajenos que no forman parte de las redes del servicio de acueducto, en principio, no parece corresponder al desarrollo del objeto social propio de la prestación de servicios públicos domiciliarios. No obstante, en el ejercicio de su autonomía empresarial, corresponde al prestador determinar, con fundamento en criterios objetivos, verificables y en el régimen jurídico, si la actuación guarda una relación directa y necesaria con la prestación, expansión, reposición, rehabilitación, operación o continuidad del servicio, teniendo cuidado en garantizar que no se trasladen costos ineficientes a los usuarios.

Los recursos obtenidos por recaudo de tarifas de prestación de servicios públicos, los provenientes de subsidios, contribuciones y del Sistema General de Participaciones se encuentran sometidos a una finalidad legal específica, circunscrita a la prestación del servicio, por la cual, no pueden ser utilizados para fines diferentes, sin verse expuesto a las responsabilidades administrativas, fiscales, disciplinarias o de otra naturaleza que en cada caso correspondan.

conviene recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 dentro de las funciones de esta Superintendencia se encuentra “(...)7. *Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes. (...)*”. Por tal motivo, cualquier persona que considere que un prestador destinó los recursos de los subsidios en forma inadecuada, podrá presentar denuncia ante esta Superintendencia a fin de que se investigue la conducta del prestador, y de ser procedente, se le impongan las sanciones correspondientes. Para tal efecto, se deberá identificar al presunto infractor, enunciar los hechos evidenciados, exponer las normas que considere vulneradas y allegar las pruebas que sustenten su dicho.

Así las cosas, si un prestador, de conformidad con la ley, los estatutos, y su objeto social decida efectuar gastos no asociados a la prestación del servicio, aún si es de beneficio o uso comunitario, tendría que utilizar recursos no vinculados a la prestación del servicio, contabilizando en forma separada todo lo relacionado con dicha actividad, sin que pueda trasladar dichos costos a los usuarios del servicio público, teniendo presente adicionalmente, que no puede poner en riesgo su suficiencia y sostenibilidad financiera.

El régimen de servicios públicos domiciliarios no prevé fondos ni cuentas o subcuentas específicas a cargo de los prestadores destinados a financiar infraestructura comunitaria ajena a la prestación del servicio. La eventual utilización de otras fuentes de financiación deberá examinarse conforme al régimen jurídico propio del prestador, su naturaleza, sus estatutos y las

normas presupuestales, fiscales, societarias o administrativas que resulten aplicables, sin comprometer recursos tarifarios o aquellos que tengan una destinación legal específica.

“4. ¿Cuál es el alcance y el límite de las obligaciones de inversión comunitaria de un prestador de acueducto frente a las solicitudes de las Juntas de Acción Comunal?”

El régimen de los servicios públicos domiciliarios no impone a los prestadores obligaciones de “inversión comunitaria” en infraestructura ajena a la prestación del servicio. Las inversiones a su cargo deben corresponder a aquellas necesarias para garantizar la prestación del servicio en condiciones de eficiencia, calidad, continuidad y cobertura, de acuerdo con el régimen legal y regulatorio aplicable. En consecuencia, las solicitudes formuladas por las juntas de acción comunal no generan, por sí mismas, una obligación jurídica para el prestador de financiar obras comunitarias ajenas a dicha prestación.

Finalmente, en atención a algunas manifestaciones efectuadas en la petición, se considera necesario reiterar que la Superintendencia carece de competencia para aprobar previamente los contratos de los prestadores. corresponde a los demás órganos de administración del prestador ejercer control sobre la gestión de los administradores y de encontrar que contravienen sus estatutos, la ley, o que actúan en determinadas situaciones con conflicto de interés, deberán tomar las medidas a que haya lugar, de conformidad con las normas infringidas y, de ser el caso, presentar las denuncias pertinentes ante las autoridades competentes.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL.
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)