

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **23**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-277

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: **PRODUCTORES MARGINALES EN EL SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO**

Subtemas: Obligación de inscripción en el RUPS

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 los contratos que pueden utilizar los productores marginales que no comercializan los bienes y servicios producidos a terceros y la obligación de inscripción en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios – RUPS, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 689 de 2001⁶

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷

Resolución CRA 825 de 2017⁸

Resolución CRA 943 de 2021⁹

Resolución CRA 1038 de 2026¹⁰

Resolución SSPD 321 de 2003¹¹

Resolución SSPD 20181000120515 de 2018¹²

Concepto SSPD-OJ-2021-697

Concepto SSPD-OJ-2024-156

Concepto CRA 20240120002581 de 2024

Concepto CRA 20250300136811 de 2025

Concepto CRA 20260300003261 de 2026

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

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

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

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

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 “Por la cual se regulan algunos aspectos del Sistema Único de Información –SUI–”

¹² “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.”

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.

Para el desarrollo del presente concepto nos referiremos a los siguientes ítems: i) Concepto de productores marginales, ii) Contrato de condiciones uniformes, iii) Régimen tarifario en servicios públicos, iv) Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y v) Obligación de inscripción en el RUPS.

I. Concepto de productores marginales

Los asuntos planteados en la consulta están ligados al concepto de auto prestación o autoabastecimiento en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado¹³ el cual la Ley 142 de 1994 incorpora bajo la denominación de productores marginales, independientes o para uso particular, veamos:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)

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. (...)”

De otra parte, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, incorpora dentro de las personas habilitadas para prestar servicios públicos, a quienes produzcan para ellas mismas o como consecuencia o complemento de su actividad principal los bienes y servicios propios del objeto de los prestadores.

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

15.1. Las empresas de servicios públicos.

¹³ La Ley 142 de 1994 incorpora las siguientes definiciones de los servicios de acueducto y alcantarillado y actividades complementarias:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)

14.2. ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA DE UN SERVICIO PÚBLICO. Son las actividades a que también se aplica esta Ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta Ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades. (...)

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.

14.23. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos. (...)

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Las actividades que inciden determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos se podrán asimilar a alguna de las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos. En consecuencia, quienes desarrollen tales nuevas actividades quedarán sometidos a la regulación, inspección, vigilancia y control por parte de las Comisiones de Regulación respectivas y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, respectivamente. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios definirá cuándo aplica dicha asimilación y la obligación de constituirse como Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.”

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. (...)”

En conclusión, un productor marginal o independiente o para uso particular, es una persona natural o jurídica que: a) utilizando sus propios recursos, b) técnicamente aceptados por las normas rectoras de la prestación del servicio, c) produce bienes o servicios propios del objeto social de los prestadores de servicios públicos, d) para usarlos en su propio abastecimiento o el de una clientela de personas con quienes tienen vinculación económica directa o la tienen sus socios o miembros, e) o como subproducto de su actividad principal.

Para tal efecto, debe tenerse en cuenta el concepto de vinculación económica contenido en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)”

14.34. VINCULACIÓN ECONÓMICA. Se entiende que existe vinculación económica en todos los casos que definen las legislaciones comercial y tributaria. En caso de conflicto, se preferirá esta última. (...)”

Tal como dispone el artículo 16 de la Ley 142 de 1994, dicha ley es aplicable a los productores de servicios marginales o para uso particular:

“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, ó 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.¹⁴

¹⁴El Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 dispone: “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. (...)”

Las autoridades de policía, de oficio o por solicitud de cualquier persona procederán a sellar los inmuebles residenciales o abiertos al público, que estando ubicados en zonas en las que se pueden recibir los servicios de acueducto y saneamiento básico no se hayan hecho usuarios de ellos y conserven tal carácter.”

De lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 142 de 1994 se desprenden las siguientes reglas:

- a) Todos los productores marginales deben obtener las concesiones, permisos y licencias previstas en los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.
- b) Los productores marginales que solo se autoabastecen no se encuentran sujetos en su integridad a la Ley 142 de 1994.
- c) Los productores marginales que suministran bienes y servicios a otras personas en forma masiva, o a cambio de remuneración o gratuitamente a vinculados económicos o en cualquier manera que pueda reducir las condiciones de competencia, se encuentran sujetos en su integridad a las normas rectoras del servicio público.
- d) Los productores marginales que a pesar de tener disponibles servicios de acueducto y saneamiento básico decidan usar alternativas que no perjudiquen a la comunidad, deben efectuar el trámite para que esta Superintendencia verifique dicha situación.
- e) Los productores marginales no están obligados a constituirse como empresas de servicios públicos, salvo que se los ordenen las Comisiones de Regulación.

Como indicó esta oficina en el Concepto SSPD-OJ-2024-156, los productores marginales no tienen por objeto prestar servicios públicos, sino atender necesidades de autoabastecimiento:

*“(...) Así pues, de acuerdo con las consideraciones hasta aquí señaladas, queda evidenciado que los productores marginales **que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal los servicios públicos domiciliarios**, a diferencia de las empresas de servicios públicos domiciliarios, no tienen por objeto la prestación de un servicio público, cuando atienden a una determinada necesidad de autoabastecimiento. Por ello su existencia se justifica en cuanto no exista el respectivo servicio disponible o cuando aun existiendo, el productor sea capaz de demostrarle a la entidad competente, esto es, a la Superservicios, que la alternativa de prestación no le causa perjuicios a la comunidad. (...)”*

Igualmente, en el Concepto SSPD-OJ-2021-697 esta oficina asesora aclaró que la utilización de recursos propios y la inexistencia de intermediarios o terceros en la prestación del servicio, son características necesarias para la calificación de un productor como marginal:

*“(...) 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 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. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Esta limitación procura garantizar que la figura de producción marginal se utilice conforme a su finalidad legal, evitando que, bajo esta estructura especial, se desarrollen actividades de prestación o comercialización de servicios públicos a terceros sin la observancia de las obligaciones aplicables a los prestadores sometidos al régimen ordinario.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 142 de 1994, los productores marginales y, en general todos los prestadores, están sujetos a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994, por lo cual, requieren de contratos de concesión, licencias, permisos ambientales, sanitarios y municipales para el desarrollo de su actividad, veamos:

“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.

<Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> 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.”

II. Contrato de condiciones uniformes

De otra parte, es necesario aclarar el objeto del contrato de condiciones uniformes. Así las cosas, partiendo de lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, es preciso indicar que el contrato de servicios públicos es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual un **prestador se compromete a prestar un servicio público** a cambio de dinero, y está destinado para ser usado por muchos **usuarios indeterminados**.

“ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios.

(...) Las comisiones de regulación podrán señalar, por vía general, los casos en los que el suscriptor podrá liberarse temporal o definitivamente de sus obligaciones contractuales, y no será parte del contrato a partir del momento en que acredite ante la empresa, en la forma en que lo determinen las comisiones, que entre él y quienes efectivamente consumen el servicio existe actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble. En estos casos se facilitará la celebración del contrato con los consumidores.” (Subrayado fuera del texto)

El artículo 129 de la Ley 142 de 1994, determina la forma en que surge el contrato, esto es, desde que el prestador define las condiciones uniformes en que está dispuesto a prestar el servicio a usuarios indeterminados y el propietario o quien utiliza un inmueble solicita recibir el servicio, si la persona solicitante y el inmueble cumplen las condiciones previstas por el prestador, así mismo, el artículo 134 determina que de la existencia del contrato nace el derecho a recibir los servicios:

“ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa. (...)”

“ARTÍCULO 134. DEL DERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.” (Subrayado fuera del texto)

El contrato de condiciones uniformes está diseñado legalmente para ser usado por prestadores de servicios públicos, como un contrato consensual, oneroso, sujeto a un régimen jurídico especial, que establece condiciones uniformes en la que el prestador se compromete a ofrecer la prestación del servicio a usuarios indeterminados, lo cual implica que cualquier persona dentro del área de prestación del servicio del prestador, tendrá derecho a obtener la prestación del servicio, desde que solicita recibir el servicio, si el solicitante y el predio cumplen las condiciones

técnicas, físicas y jurídicas determinadas por el prestador de antemano en el contrato de condiciones uniformes para realizar la conexión.

De otro lado, lo que caracteriza al productor marginal es que su interés es satisfacer una necesidad de autoabastecimiento o auto prestación de un servicio público, utilizando sus propios recursos, no prestar un servicio a terceros, que es el objeto para el cual se suscribe el contrato de condiciones uniformes.

Así las cosas, el que un tercero preste el servicio público a un “productor marginal” desnaturaliza la figura, y al tener el tercero la calidad de prestador está obligado a utilizar el contrato de servicios públicos y a someterse integralmente a la regulación de los prestadores, así como a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, aún si no cumple con su obligación de inscribirse en el RUPS.

Cosa diferente es que el productor marginal dentro de su autonomía administrativa necesite contratar con uno o más terceros la realización de las actividades que requiera para la auto prestación del servicio, conservando el control y responsabilidad económica y jurídica de la actividad de autoabastecimiento.

No sobra advertir que quien desee ofrecer servicios públicos domiciliarios (lo cual es diferente a auto prestarse dichos servicios) debe tener capacidad jurídica para ofrecer el servicio, que para el caso de las personas jurídicas implica que su objeto social incorpore expresamente la prestación de servicios públicos domiciliarios y/o sus actividades complementarias, como lo indica 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. (...)”

Igualmente, que la expresión empresa de servicios públicos y la sigla E.S.P. deben ser utilizados exclusivamente por prestadores de servicios públicos domiciliarios o de sus actividades complementarias, debiendo evitarse la inclusión de las mismas en razones o denominaciones sociales de personas que desempeñan actividades que si bien pueden estar relacionadas con el sector, no tengan el alcance de prestación de servicios públicos domiciliarios sujetos a la Ley 142 de 1994 o sus actividades complementarias, so pena de inducir a confusión a los usuarios:

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

19.1. El nombre de la empresa deberá ser seguido por las palabras “empresa de servicios públicos” o de las letras “E.S.P.”. (...)”

Contratos especiales del artículo 39 de la Ley 142 de 1994

La Ley 142 de 1994, estableció en el artículo 39 los contratos especiales para la prestación de servicios públicos, por la modalidad planteada en la consulta se cita el numeral 39.3, por lo cual conviene precisar su alcance:

“ARTÍCULO 39. CONTRATOS ESPECIALES. Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales: (...)”

39.3. Contratos de las entidades oficiales para transferir la propiedad o el uso y goce de los bienes que destina especialmente a prestar los servicios públicos; o concesiones o similares; o para encomendar a terceros cualquiera de las actividades que ellas hayan realizado para prestar los servicios públicos (...)

Este numeral, así como los demás contratos especiales del artículo 39, presuponen la existencia de una entidad prestadora que encomienda a un tercero la realización de actividades propias de la prestación del servicio, esquema que es distinto y no equivalente al del productor marginal, cuya nota esencial es la autoprestación. Por tal razón, y sin perjuicio de lo que se precisará en el acápite de conclusiones, esta figura contractual no resulta, en principio, la vía jurídicamente adecuada para instrumentar la relación entre un productor marginal y el tercero que apoye su actividad de autoabastecimiento.

III. Régimen tarifario en servicios públicos

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en el Concepto 20260300003261 de 2026 aclaró algunos aspectos sobre los cobros del servicio por parte de los productores marginales, que prestan servicios a terceros, veamos:

“(...) El productor marginal puede y, en determinadas circunstancias, debe cobrar a los usuarios internos del conjunto por la prestación del servicio de alcantarillado. El artículo 16, inciso segundo, de la Ley 142 de 1994 establece que todos los actos o contratos mediante los cuales se suministren servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, a otras personas en forma masiva, a cambio de cualquier clase de remuneración o incluso gratuitamente a vinculados económicos, quedan sujetos a las demás normas pertinentes de dicha ley. Esto implica que, cuando el conjunto residencial presta el servicio de alcantarillado de manera masiva a sus copropietarios y define algún mecanismo de recuperación de costos, se activa la sujeción al régimen tarifario previsto en los artículos 87 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

En este contexto, el conjunto residencial se encuentra jurídicamente habilitado para cobrar por el servicio de alcantarillado, ya sea mediante facturación individual, inclusión de los costos en las expensas comunes o esquemas mixtos, siempre que el cobro se fundamente en costos eficientes y se distribuya de manera equitativa entre los usuarios, conforme al principio de eficiencia económica previsto en el artículo 2 de la Ley 142 de 1994.

En cuanto a la metodología tarifaria aplicable, la regulación vigente se encuentra compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, que integró y actualizó disposiciones anteriores, incluyendo las Resoluciones CRA 825 de 2017 y CRA 688 de 2014. La metodología específica aplicable al productor marginal dependerá de las características del prestador, en particular del número de suscriptores atendidos, y debe permitir la recuperación de los costos eficientes asociados a la prestación del servicio de alcantarillado, sin trasladar ineficiencias a los usuarios. (...) (Subrayado fuera del texto)

Este criterio es predicable, mutatis mutandis, de cualquier productor marginal que preste el servicio a sus vinculados económicos, con independencia de la naturaleza del inmueble o de la entidad de que se trate. Como se observa, para determinar el valor a cobrar por el servicio o para

distribuir los costos¹⁵, el productor marginal se encuentra sujeto al régimen tarifario contenido en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 que se transcribe a continuación, para lo cual, se debe basar en costos eficientes, los cuales debe distribuir equitativamente entre los usuarios, aplicando la metodología tarifaria expedida por la CRA que le corresponda según el número de suscriptores, no puede fijarlos arbitrariamente.

“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 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.

87.2. Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales. El ejercicio de este derecho no debe impedir que las empresas de servicios públicos ofrezcan opciones tarifarias y que el consumidor escoja la que convenga a sus necesidades.

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.

87.5. Por simplicidad se entiende que las fórmulas de tarifas se elaborarán en tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.

87.6. Por transparencia se entiende que el régimen tarifario será explícito y completamente público para todas las partes involucradas en el servicio, y para los usuarios.

87.7. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Los criterios de eficiencia y suficiencia financiera tendrán prioridad en la definición del régimen tarifario. Si llegare a existir contradicción entre

¹⁵ Concepto CRA 20250300136811 de 2025

el criterio de eficiencia y el de suficiencia financiera, deberá tomarse en cuenta que, para una empresa eficiente, las tarifas económicamente eficientes se definirán tomando en cuenta la suficiencia financiera.

87.8. Toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las comisiones reguladoras. Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa.

87.9 <Numeral modificado por el artículo 8 del Decreto Legislativo 819 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.

Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se celebren contratos mediante invitación pública para que empresas privadas hagan la financiación, operación y mantenimiento de los servicios públicos domiciliarios de que trata esta Ley, la tarifa podrá ser un elemento que se incluya como base para otorgar dichos contratos. Las fórmulas tarifarias, su composición por segmentos, su modificación e indexación que ofrezca el oferente deberán atenerse en un todo a los criterios establecidos en los artículos 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95 y 96, de esta Ley. Tanto éstas como aquellas deberán ser parte integral del contrato y la Comisión podrá modificarlas cuando se encuentren abusos de posición dominante, violación al principio de neutralidad, abuso con los usuarios del sistema. Intervendrá, asimismo, cuando se presenten las prohibiciones estipuladas en el artículo 98 de esta Ley. Con todo las tarifas y las fórmulas tarifarias podrán ser revisadas por la comisión reguladora respectiva cada cinco (5) años y cuando esta Ley así lo disponga.

PARÁGRAFO 2o. Para circunstancias o regímenes distintos a los establecidos en el párrafo anterior, podrán existir metodologías tarifarias definidas por las comisiones respectivas. Para tal efecto, se tomarán en cuenta todas las disposiciones relativas a la materia que contiene esta Ley.”

Finalmente, es necesario aclarar que mientras el productor marginal no haga cobro de servicios a terceros, no debe aplicar la metodología tarifaria de la CRA. Por tanto, los valores pactados entre el productor marginal y sus contratistas se someten a las reglas de la autonomía de la voluntad.¹⁶

¹⁶ La no aplicación del marco tarifario, explica que el artículo 1.6.5.2.2.2. de la Resolución CRA 943 de 2021 disponga que a los productores marginales que no comercialicen servicios con terceros, no se le apliquen algunas dimensiones del indicador único sectorial:

“ARTÍCULO 1.6.5.2.2.2. DIMENSIONES DEL INDICADOR ÚNICO SECTORIAL -IUS. El Indicador Único Sectorial -IUS está conformado por ocho (8) dimensiones. A su vez, cada una de las dimensiones contiene un conjunto de sub-dimensiones que permiten identificar el nivel de riesgo de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado.

Las dimensiones y sub-dimensiones del IUS son las siguientes: (...)

PARÁGRAFO. A los productores de servicios marginales o para uso particular, que no comercialicen los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado con terceras personas, no les son aplicables las siguientes dimensiones y subdimensiones:

Elementos de las fórmulas tarifarias

El artículo 90 de la Ley 142 de 1994, dispone los cargos que pueden incluir los prestadores en sus tarifas:

“(…) 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:

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)

Marco tarifario de pequeños prestadores

En todos los casos que un prestador, presta servicios públicos domiciliarios a terceros, debe aplicar los marcos tarifarios expedidos por las Comisiones de Regulación.

i. Las Subdimensiones EP.1. Cumplimiento del plan de inversiones acueducto y EP.2. Cumplimiento del plan de inversiones alcantarillado, de la dimensión EP. Eficiencia en la planificación y ejecución de inversiones;
ii. La Dimensión GE. Eficiencia en la Gestión Empresarial; y,
iii. La Dimensión GT. Gestión Tarifaria. (Resolución CRA 906 de 2019, art. 8). (Subrayado fuera del texto)

Los marcos tarifarios establecen metodologías para estimar los costos de prestación del servicio y los estándares que un prestador debe alcanzar en el transcurso de la vigencia de la fórmula tarifaria. 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 referiría 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:

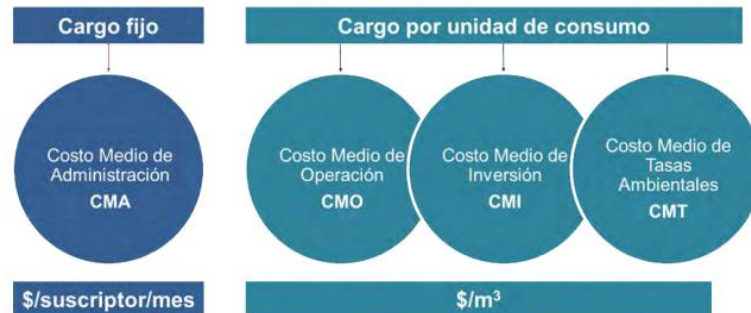
El primer segmento, corresponde a prestadores que atienden: a) entre 2.501 y 5.000 suscriptores en el área urbana, cuyos suscriptores en áreas rurales sean menos del 50% del total, b) que atiendan dos o más municipios o distritos mediante un sistema interconectado, que en conjunto tenga entre 2.501 y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

Como indicó la CRA en el concepto 20260300003261 de 2026, cuando el productor marginal cobra a terceros o distribuye costos debe aplicar el régimen tarifario propio de los prestadores. Por el contrario, si él es el responsable de su autoprestación sin cobro a terceros no hay lugar a la aplicación del marco tarifario.

IV. Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Como se observa de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, la actividad de la Superintendencia consiste en la inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos y de quienes realicen las actividades complementarias a estos. Para los efectos del presente concepto resaltamos las siguientes:

“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.

2. Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones. (...)

4. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados. (...)

9. Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos. (...)

11. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> *Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación; publicar sus evaluaciones y proporcionar, en forma oportuna, toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. La Superintendencia podrá imponer programas de gestión para las empresas que amenacen de forma grave la prestación continua y eficiente de un servicio los cuales estarán basados en los indicadores de prestación y la información derivada de la vigilancia e inspección efectuadas a las mismas, cuyo incumplimiento podrá ser sancionado en los términos de esta ley. De igual manera podrá definir criterios diferenciales para adelantar el control, inspección y vigilancia a los prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo en áreas rurales. (...)*

17. *En los términos previstos en el parágrafo 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. (...)*

36. <Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> *Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI) de los Servicios Públicos Domiciliarios que se nutra con la información de los prestadores, auditores externos, entidades públicas, particulares, interventores y/o supervisores relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. El SUI podrá interoperar con otras plataformas públicas y privadas y, adicionalmente, podrá compartir información, inclusive aquella que tenga el carácter de confidencial o reservado, garantizando la reserva y confidencialidad de la misma. (...)*

De la lectura del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 se desprende que esta Superintendencia no despliega actividades de inspección, vigilancia y control respecto a personas que no tengan la calidad de prestadores de servicios públicos o de sus actividades complementarias.

V.Obligación de inscripción en el RUPS.

La Ley 142 de 1994 en su artículo 11, consagra la obligación de los prestadores de servicios públicos, incluso de los productores marginales, de informar el inicio de su actividad a esta Superintendencia y a la Comisión de Regulación a que corresponda el servicio que prestan (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo), para que cumplan sus funciones:

“ARTÍCULO 11. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. *Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones: (...)*

11.8. *Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones. (...)*

En lo que respecta a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esta obligación se materializa con la inscripción del prestador en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios – RUPS. Esta inscripción no es constitutiva de la calidad de prestador de servicios públicos domiciliarios, ni constituye autorización para el desarrollo de la actividad.

De otra parte, como lo disponen el artículo 53 y el numeral 9 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, y el artículo 14 de la Ley 689 de 2001, es obligación de esta Superintendencia mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos y establecer los sistemas de información que deben aplicar:

“ARTÍCULO 53. SISTEMAS DE INFORMACIÓN. Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer los sistemas de información que deben organizar y mantener actualizados las empresas de servicios públicos para que su presentación al público sea confiable. (...)”

“ARTÍCULO NUEVO. DEL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN. <Artículo adicionado por el artículo 14 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar un sistema de información que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994. (...)”

En cumplimiento de estas obligaciones se expidió la Resolución SSPD 321 del 10 de febrero de 2003, a través de la cual se regularon algunos aspectos del Sistema Único de Información –SUI.

Este sistema se alimenta de la información que proporcionan los prestadores en las fechas que determina la Superintendencia como administradora y operadora del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 689 de 2001.

Posteriormente, se expidió la Resolución SSPD 20181000120515 del 25 de septiembre de 2018, que contiene el régimen de inscripción, actualización y cancelación del RUPS. Esta Resolución en el artículo 2 define que el prestador constituido en alguna de las formas previstas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 debe inscribirse en el RUPS, **una vez haya iniciado la ejecución de las actividades señaladas en su objeto social que hagan parte de la cadena de prestación de los servicios públicos domiciliarios.**

“ARTÍCULO 2o. RESPONSABLES DE EFECTUAR LA INSCRIPCIÓN, ACTUALIZACIÓN Y/O CANCELACIÓN DEL REGISTRO. Las personas prestadoras de servicios públicos, que se hayan constituido bajo cualquiera de las formas asociativas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, deben inscribirse en el RUPS, una vez hayan iniciado la ejecución de las actividades señaladas en su objeto social y que hagan parte de la cadena de prestación de los servicios públicos domiciliarios. Se entiende que son prestadores de estos servicios, quienes desarrollan las actividades propias de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas combustible, o las actividades complementarias a los mismos.”

El artículo 3 de la Resolución SSPD 20181000120515 del 25 de septiembre de 2018 define el plazo para realizar el registro, que es dentro de los 10 días calendario siguientes a la fecha de **inicio de las actividades de prestación del servicio público:**

“ARTÍCULO 3o. INSCRIPCIÓN. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en cumplimiento de lo previsto en el numeral 11.8 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, deben informar el inicio de sus actividades a la Superservicios, para lo cual procederán a registrar su inscripción en el RUPS, dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la fecha de inicio de las actividades de prestación del servicio público, en el sitio dispuesto para el efecto por la Entidad, en la página web del SUI, www.sui.gov.co

PARÁGRAFO PRIMERO. La inscripción en el RUPS, no tiene efecto constitutivo de la calidad de prestador de servicios públicos domiciliarios, ni tampoco constituye un permiso o autorización para el desarrollo del objeto social del mismo, como bien lo dispone el artículo 22 de la Ley 142 de 1994, salvo las excepciones consagradas en la normativa vigente (...)

Resulta claro que quienes deben inscribirse en el RUPS son quienes presten servicios públicos o las actividades complementarias a que aplica la Ley 142 de 1994, incluidos los productores marginales.

Como se indicó previamente, el concepto de productor marginal excluye la posibilidad de que un tercero sea quien le preste el servicio público domiciliario, porque esta figura aplica a esquemas de auto prestación, así las cosas, quien deberá inscribirse es el productor marginal.

Si el productor marginal decide que la prestación del servicio la va a realizar a través de un tercero, dicho tercero deberá someterse integralmente a la Ley 142 de 1994, e inscribirse al RUPS, pero esto ya no se enmarcará en la figura de productor marginal.

La CRA en el Concepto CRA 20240120002581 de 2024 se pronunció sobre la inscripción de productores marginales en el RUPS, veamos:

“(...) Por último, es importante destacar que los productores marginales, cómo prestadores de servicios públicos domiciliarios, también están sujetos a la obligación contenida en el numeral 11.8 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, en el sentido que deben informar del inicio de sus actividades a la Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. De tal obligación se desprende el deber de los productores marginales de inscribirse en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos RUPS, así como de efectuar las actualizaciones correspondientes y hacer los reportes al SUI. (...)”

CONCLUSIONES

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

“1. Sobre la figura del Contrato de Condiciones Uniformes (CCU)

1.1. ¿Resulta jurídicamente procedente la utilización del Contrato de Condiciones Uniformes (CCU) cuando el servicio de agua potable y saneamiento básico es prestado a un único usuario institucional (...), sin existencia de suscriptores individuales ni comercialización a terceros?

1.2. En caso negativo, ¿podría considerarse que dicha figura desnaturaliza el esquema previsto en la Ley 142 de 1994 para la prestación de servicios públicos domiciliarios?

1.3. ¿Qué riesgos regulatorios o de control podrían derivarse de la utilización del CCU en un esquema donde no existe pluralidad de usuarios?”

Por definición el productor marginal es aquel que se **auto presta** un servicio público con sus propios recursos, o lo presta exclusivamente a personas estrechamente vinculadas con él, para satisfacer una necesidad de **autoabastecimiento**.

El que una persona que cuenta con infraestructura para prestar servicios públicos la entregue a un tercero para este le preste exclusivamente a él un servicio, hace que el último adquiera la categoría de prestador del servicio, lo cual implica que las partes deben sujetarse integralmente al régimen de servicios públicos domiciliarios, lo cual involucra entre otros aspectos: a) que el prestador debe vincular al usuario a través de contratos de condiciones uniformes, b) que el prestador debe garantizar la prestación de servicio con los estándares de calidad, continuidad y micromedición que correspondan a su segmento, c) que debe aplicarse el marco tarifario definido por la CRA, d) que el prestador debe inscribirse en el RUPS y, e) que el prestador estará sujeto a inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia. **Todo esto, a pesar de que tenga un solo usuario.**

Que un prestador tenga un solo usuario y, por lo tanto, solo tenga suscrito un contrato de condiciones uniformes, es posible y no desnaturaliza el esquema de prestación de la Ley 142 de 1994, ni reviste riesgos de control. Sin embargo, no es posible clasificar a alguien como auto prestador cuando **no** se presta así mismo el servicio, sino que lo hace un tercero en su beneficio.

“2. Sobre el esquema de Administración, Operación y Mantenimiento (AOM) como productor marginal

2.1. ¿Es jurídicamente viable que el (...) actúe como productor marginal, manteniendo la titularidad de la infraestructura, y contrate con terceros en los términos del artículo 39 ibídem, modelo contractual de Administración de conformidad a lo consagrado en la Ley 492 (SIC) de 1994, (Administración, Operación y Mantenimiento) “AOM”, de los sistemas de tratamiento?

2.2. En este esquema, ¿los operadores contratados deben registrarse como prestadores ante el RUPS o dicha obligación recae exclusivamente en el (...) como responsable del servicio?

2.3. ¿Cómo se configura la responsabilidad frente a la calidad del servicio y el cumplimiento normativo (ambiental y sanitario) entre el productor marginal y el operador contratado?”

Las personas interesadas en auto prestarse servicios públicos, pueden escoger libremente como desarrollan su actividad, y de requerir adquirir bienes o servicios de otros para tal fin, o tercerizar parte de la actividad, pueden celebrar los contratos que necesite dentro del marco aplicable a su naturaleza jurídica, mientras la responsabilidad económica y jurídica de la prestación del servicio **no** se transfiera a terceros.

Sin embargo, no se vislumbra como alguno de los contratos a que alude el artículo 39 de la Ley 142 de 1994 resulte aplicable al problema que describe la consulta, ni siquiera el incorporado en el numeral 39.3 que se refiere a entidades territoriales o prestadores de servicios públicos, que buscan que otro asuma la prestación del servicio, porque como se indicó en los considerandos, lo que distingue a los productores marginales del resto de prestadores es que ellos mismos se prestan el servicio.

La obligación de inscribirse en el RUPS de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Resolución SSPD 20181000120515 de 2018, recae en personas prestadoras de servicios

públicas, constituidas bajo cualquiera de las formas asociativas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, que hayan iniciado la ejecución de las actividades señaladas en su objeto social y que hagan parte de la cadena de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Son prestadores quienes desarrollan las actividades propias de los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas combustible, o las actividades complementarias a los mismos.

Así las cosas, cualquier persona está obligada a inscribirse en el RUPS, si desarrolla actividades sujetas a la Ley 142 de 1994, no por su vínculo contractual con el productor marginal. En el caso de los productores marginales, dado que prestan servicios públicos deben inscribirse en el RUPS.

La Superintendencia no puede emitir conceptos sobre temas particulares y concretos, como deslindar las responsabilidades frente a la calidad del servicio y el cumplimiento de normas ambientales y sanitarias entre los operadores marginales y sus contratistas, serán las autoridades sanitarias y ambientales dentro del ámbito de sus competencias, las encargadas de determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las normas sanitarias o ambientales cuando a ello haya lugar.

Sobre el particular, se reitera que los contratos que celebren los operadores marginales no pueden trasladar la responsabilidad de la prestación de los servicios a terceros, por lo cual, el problema que se describe corresponde a la forma en que se solucionarán las controversias contractuales entre los productores marginales y sus contratistas situación que es ajena a las normas de servicios públicos domiciliarios a cuya interpretación se restringe la competencia de esta oficina asesora jurídica en la emisión de conceptos.

“3. Sobre la estructuración de costos y tarifas en el contrato AOM

3.1. ¿Es procedente incorporar con cláusulas pactadas de mutuo acuerdo, dentro de la estructura económica del contrato AOM los costos asociados a:

- Operación del sistema*
- Mantenimiento preventivo y correctivo*
- Gestión administrativa del servicio*

3.2. ¿Es viable incluir dentro de dicha estructura los costos derivados del cumplimiento de obligaciones ambientales, tales como:

- Monitoreos de calidad de agua (caracterizaciones)*
- Seguimiento a permisos ambientales y tasas retributivas y de uso*
- Implementación de medidas exigidas en permisos ambientales tales como compensaciones ambientales.*

3.3. ¿Es jurídicamente admisible incorporar los costos asociados a la obtención, modificación o renovación de permisos ambientales (concesión de aguas, vertimientos, entre otros) dentro del esquema económico del contrato?

3.4. En caso afirmativo, ¿bajo qué criterios regulatorios deben estructurarse dichos costos para garantizar su reconocimiento sin contrariar el régimen tarifario definido por la CRA?”

“4. Sobre la naturaleza del esquema tarifario aplicable

4.1. Teniendo en cuenta que el servicio no se presta a usuarios finales sino a una única entidad institucional, ¿resulta obligatorio aplicar estrictamente la metodología tarifaria definida por la CRA?

4.2. ¿Es viable estructurar un esquema de costos contractuales basado en criterios de eficiencia económica, equivalente a una tarifa técnica interna, sin que ello implique la aplicación formal del régimen tarifario a usuarios finales?”

Los prestadores pueden pactar en desarrollo de la autonomía de la voluntad los contratos que requieran para la prestación del servicio, dentro del marco que resulte aplicable a su naturaleza jurídica.

La determinación de si un esquema contractual conserva la naturaleza de productor marginal dependerá de las condiciones particulares de ejecución, de la distribución efectiva de riesgos, responsabilidades y control operacional, aspectos que no pueden ser definidos en el marco de la emisión de un concepto jurídico.

La Superintendencia no es competente para pronunciarse sobre asuntos particulares y concretos como la definición de la estructura de costos y tarifas que los prestadores pueden pactar con sus contratistas, ni las estipulaciones que pueden realizar.

Se reitera que mientras el productor marginal no haga cobro de servicios a terceros, no resulta aplicable la metodología tarifaria de la CRA. Por tanto, los valores pactados entre el productor marginal y sus contratistas se someten a las reglas de la autonomía de la voluntad.

El productor marginal para uso propio puede utilizar la metodología de estimación de costos de prestación del servicio contenida en los marcos tarifarios emitidos por la CRA, como referencia para establecer los costos de los servicios que está dispuesto a pagar a sus contratistas, dado que es la autonomía de la voluntad la regla que aplica a su gestión administrativa.

Sin embargo, no sobra reiterar que la obligación de obtener permisos ambientales, sanitarios y municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 142 de 1994 está en cabeza del productor marginal.

“5. Sobre vigilancia, control y reporte de información

5.1. En el esquema de productor marginal con operador contratado, ¿quién es el obligado a reportar información al SUI: el (...), el operador o ambas partes?

5.2. ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades frente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en materia de inspección, vigilancia y control?”

Todos los prestadores de servicios públicos a que aplica la Ley 142 de 1994 y sus actividades complementarias, deben inscribirse en el RUPS y cargar la información solicitada por la Superintendencia al SUI en las fechas y con la periodicidad requerida. Como se indicó previamente, esta situación no depende de los vínculos contractuales a que alude la pregunta, sino de la naturaleza de los servicios que cada persona preste.

Dado que el productor marginal por definición es quien se auto presta el servicio, debe inscribirse en el RUPS y cumplir con sus deberes de reporte de información en SUI. Si sus contratistas desarrollan prestación de servicios públicos o actividades complementarias, igualmente estarán obligados a cumplir con las dos obligaciones.

Cada prestador de servicios públicos o actividades complementarias es responsable por la prestación de los servicios que tenga a su cargo, se reitera que esta Superintendencia solo

desarrolla su actividad de inspección, vigilancia y control respecto de prestadores de servicios públicos a que aplique la Ley 142 de 1994 o de sus actividades complementarias, no de contratistas que no tengan la calidad de prestadores.

“6. Sobre los contratos anexos “CCU – AOM1”

6.1. ¿Una vez evaluados los contratos anexos, se nos informe si sobre los mismos existe en la actualidad el correspondiente concepto de legalidad, en los términos previstos en la Ley 142 de 1994 y demás normativa aplicable? En caso negativo, se solicita adelantar su estudio y verificación integral, con el fin de formular las recomendaciones jurídicas a que haya lugar y, en consecuencia, expedir los respectivos conceptos de legalidad.”

De conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 esta Superintendencia no efectúa aprobación previa de actos o contratos de los prestadores.

De otra parte, esta oficina asesora carece de competencia para brindar asesoría jurídica a los prestadores, o emitir conceptos sobre asuntos particulares y concretos, por lo cual no es procedente atender este punto.

En conclusión, un productor marginal puede contratar bienes y servicios de terceros para apoyar la actividad de autoabastecimiento; sin embargo, no puede transferir a un tercero la responsabilidad por la prestación del servicio, pues en tal evento desaparece el elemento de auto prestación que caracteriza al productor marginal.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe oficina Jurídica (e)