

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 14

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-210

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:

Temas: CARGOS DE CONEXIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO.

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 09/04/2026 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, conviene indicar que 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

A continuación, se transcribe la consulta:

“(...) Solicito de manera respetuosa que la Superintendencia emita un concepto técnico y jurídico sobre:

- 1. La legalidad de imponer cobros de matrícula con fines de control demográfico o urbanístico.*
- 2. Los límites máximos permitidos para los derechos de conexión en empresas de servicios públicos de carácter rural.*
- 3. Las posibles sanciones o responsabilidades en las que incurriría la Representante Legal y la Junta Directiva de aprobarse y aplicarse un cobro que se aleje de la realidad técnica y regulatoria. (...)”.*

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia

Ley 142 de 1994⁵.

Decreto 1077 de 2015.⁶

Resolución CRA 943 de 2021.⁷

Concepto CRA 561 de 2021.

Concepto SSPD-OJ-2026-151

Concepto SSPD-OJ-2022-508

concepto SSPD-OJ-2016-425

CONSIDERACIONES

Con el fin de emitir un concepto de carácter general es necesario reiterar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o se deciden situaciones de carácter particular y concreto, en atención a que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superservicios y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 de 2015.

En claro lo anterior y con el propósito de orientar la presente consulta, así como responder a los interrogantes formulados, resulta pertinente efectuar algunas consideraciones generales.

Según el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia se prescribe lo siguiente en relación con los servicios públicos:

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

⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

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

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

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

De la norma citada, se desprende que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, de ahí que exista el imperativo de garantizar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, sin discriminación alguna, que en todo caso se encuentran sometidos al régimen jurídico que fije la Ley. Bajo este marco constitucional, la disposición encomienda al legislador la fijación de ese régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, al tiempo que reserva en cabeza del Estado las funciones de regulación, control y vigilancia. En lo que atañe a los servicios públicos domiciliarios, el Legislador con la expedición de la Ley 142 1994 determinó el régimen que les era aplicable.

(i) Cargos por Conexión en el servicio público domiciliario de acueducto

En lo referente al cobro de los servicios públicos domiciliarios, objeto de su consulta, en particular del cargo de conexión, debemos mencionar el artículo 90 de la citada Ley 142 de 1994 que establece que las fórmulas tarifarias pueden incluir los siguientes elementos:

“ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FÓRMULAS 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 de texto).

Adicionalmente, el artículo 95 ibídem establece la forma en que se pueden realizar los pagos por conexión y prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud, otros servicios o bienes semejantes:

“ARTÍCULO 95. Facultad de exigir aportes de conexión. “Los aportes de conexión pueden ser parte de la tarifa; pero podrán pagarse, entre otras formas, adquiriendo acciones para el aumento de capital de las empresas, si los reglamentos de estas lo permiten.

Se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado, salvo que se trate de un usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2, 3.”

En ese mismo orden, el artículo 97 de la Ley 142 de 1994, autoriza que los cargos de conexión sean amortizados en plazos:

“ARTÍCULO 97. Masificación del uso de los servicios públicos domiciliarios. Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se benefician con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.”

De las normas citadas, se aprecia que, el legislador determinó de forma expresa cuales son los aspectos que se pueden incluir en la tarifa, en el marco de la regulación vigente para cada servicio público : i) un cargo por unidad de consumo, que refleja los costos económicos asociados al consumo; ii) un cargo fijo, que cubre los gastos necesarios para garantizar la disponibilidad del servicio, e independientes del consumo; y iii) un cargo por aportes de conexión, cuyo objetivo es el de cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio público correspondiente.

Al respecto en el Concepto SSPD-OJ-2026-151, esta oficina Asesora indicó:

“(..)En efecto, la Ley 142 de 1994 previó en el Capítulo de “Fórmulas y Prácticas de Tarifas”, específicamente en el artículo 97, la masificación del uso de los servicios públicos domiciliarios, ordenando a los prestadores de estos servicios otorgar plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales para los estratos 1, 2 y 3, pueden ser cubiertos por el municipio a través de aportes presupuestales encaminados a financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se benefician con el servicio, mientras que, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se deben aplicar los plazos de financiación previstos en la misma disposición, los

cuales, para los estratos 1, 2 y 3 no podrán ser inferiores a 3 años, salvo renuncia expresa del usuario.

Se observa entonces, que fue el mismo legislador quien previó un mecanismo de financiación de la conexión, el cual solo puede ejecutarse a través de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, acudiendo primero a los subsidios que se otorgan por parte de los municipios y, en caso de existir un saldo a favor de la empresa, este será financiado en los términos indicados.

De otra parte, es preciso establecer la diferencia entre el prestador del servicio y el usuario de dicho prestador, sin que uno y otro tengan condición indistinta. En este sentido, si bien las diferentes formas de organizaciones autorizadas se rigen por lo establecido en sus estatutos, ello no puede conllevar que dichos estatutos estén en contravía de la normativa aplicable, menos aún, que tenga preponderancia frente a la misma (...).

De las disposiciones legales y doctrinales citadas, se concluye que el régimen de financiación y cobro de los aportes de conexión está estrictamente regulado por la ley, la cual define taxativamente qué se puede cobrar (únicamente los costos reales de acometida y medidor) y cómo se debe recaudar (mediante facturación, subsidios y plazos obligatorios de financiación para estratos bajos). Cualquier estatuto o decisión de una organización comunitaria que ignore estas reglas o imponga cobros prohibidos contraviene el régimen de servicios públicos domiciliarios.

En relación con los **costos de conexión** para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, se debe precisar que anteriormente los prestadores de zonas rurales cobraban a sus usuarios lo que denominaron “*matrícula*”, como un cobro asociado al derecho de conexión del inmueble a la red de suministro de acueducto.

Sin embargo, el artículo 2.2.9 de la Resolución CRA 943 de 2021 (anterior 2.4.4.9 de la Resolución CRA 151 de 2001), eliminó dichos cobros, así:

*“ARTÍCULO 2.2.9. ESTANDARIZACIÓN DE DENOMINACIONES DE COBROS POR CONEXIÓN. Una vez cumplido el plazo establecido en el inciso segundo del Artículo 9 de la presente Resolución, deberán eliminarse los cobros denominados “Derechos de Conexión”, “Derechos de Red”, “Cargos de Redes”, “Derechos de Suministro” o “**Matrícula**”, entre otros. A partir del 1° de enero de 1999, los cobros que realicen las entidades prestadoras por conectar un inmueble o grupo de inmuebles solo podrán ser denominados “Costos Directos de Conexión” o “Cargos por Expansión del Sistema.” (negrilla fuera de texto).*

Teniendo en cuenta que la normativa vigente prohíbe el uso de denominaciones tradicionales como “matrícula”, al ser valores asociados que se encuentran estandarizados bajo el concepto de “Costo Directo de Conexión”, resaltamos que este documento se fundamentará en la terminología técnica actual y prescindiremos que la terminología usada en su consulta.

Ahora bien, con relación a los costos de conexión, la citada Resolución, en sus artículos 1.2.1 y 2.2.9, define los “Aportes de conexión”, “cargos por expansión del sistema (CES)” y “costos directos de conexión” de la siguiente forma:

*“ARTÍCULO. 1.2.1. DEFINICIONES.
(...)”*

***APORTES DE CONEXIÓN.** Son los pagos que realiza el suscriptor o suscriptor potencial para conectar un inmueble por **primera vez**, o para cambiar el diámetro de la acometida, al sistema o red existente. Están compuestos por los Costos Directos de Conexión y por los Cargos por Expansión del Sistema. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).*

(...)

***CARGOS POR EXPANSIÓN DEL SISTEMA (CES).** Son los cobros que la persona prestadora realiza cuando por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura.”*

(...)

***COSTOS DIRECTOS DE CONEXIÓN.** Son los costos en que incurre la persona prestadora del servicio de acueducto o alcantarillado para conectar un inmueble al sistema o red de distribución existente, por concepto de medidor, materiales, accesorios, mano de obra y demás gastos necesarios.*

*También se consideran como Costos Directos de Conexión los de diseño, interventoría, restauración de vías y del espacio público deteriorado por las obras de conexión, así como los estudios particularmente complejos, en caso de presentarse. En todo caso, sólo se podrán incluir, los costos directos relacionados con la conexión **por primera vez** de un inmueble o grupo de inmuebles. (...)” (resaltado fuera de texto).*

De esta manera, el cargo por conexión constituye un elemento de la fórmula tarifaria de los servicios públicos domiciliarios, a través del cual se busca remunerar, por única vez, los costos en que incurren los prestadores al conectar físicamente los inmuebles de los usuarios, al sistema o red de distribución existente que, entre otros, comprende las labores asociadas a la conexión física del inmueble de un usuario a la red de prestación de un servicio, así como los costos del medidor y la acometida, que legalmente deberán ser asumidos por el suscriptor o usuario del servicio. Lo que es concordante con el artículo 90 de la ley 142 de 1994.

Además, de acuerdo con lo señalado en los citados artículos de la Resolución CRA 943 de 2021, el cargo por aporte de conexión, es el valor que el prestador del servicio puede cobrar al suscriptor por la conexión de cada inmueble a la red. Este rubro corresponde a los costos directos de conexión, los cuales incluyen:

- i) medidor, materiales y accesorios;
- ii) mano de obra y gastos necesarios; y
- iii) diseño, interventoría y restauración de vías o del espacio público deteriorado por las obras.

En ese orden de ideas, dentro del marco de la Ley 142 de 1994 y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) establecen que los cobros asociados a la conexión tienen como único objeto la recuperación de los costos económicos reales en que incurre el prestador para ejecutar la acometida e integrar al nuevo usuario a la red de distribución.

Como se puede observar, la norma no contempla la inclusión de criterios urbanísticos dentro de la estructura de cobros por conexión y, por tanto, desbordaría la órbita de competencia de los prestadores incluir estos, más cuando la regulación indica que los valores por concepto de

conexión deben orientarse exclusivamente a recuperar el costo real de los materiales, la mano de obra y la infraestructura física de la acometida individual, por ende, vincularlos al crecimiento habitacional carece de viabilidad jurídica dentro del marco regulatorio existente de los servicios públicos domiciliarios.

En lo relacionado con el cálculo de los costos directos de conexión, el artículo 2.2.2. de la citada Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021, determinó los elementos a tener en cuenta por parte de los prestadores, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 2.2.2. CÁLCULO DE LOS COSTOS DIRECTOS DE CONEXIÓN. Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado podrán cobrar al suscriptor por cada inmueble los costos en que incurren para su conexión al sistema o red existentes. Para determinar dichos costos, tendrán en cuenta los siguientes elementos:

a. Un análisis de costos unitarios.

b. Hasta un 20% por concepto de administración, depreciación de los instrumentos y herramientas, imprevistos y utilidad (A.I.U).

c. El medidor, si la persona prestadora lo suministra. En el caso que el usuario o suscriptor lo adquiera con otro proveedor, el mismo deberá cumplir con las especificaciones técnicas establecidas por la persona prestadora. Para la verificación del cumplimiento de dichas especificaciones y la calibración del medidor, la persona prestadora podrá aumentar el costo directo de conexión hasta en el equivalente al 10% del valor al cual la persona prestadora vende ese tipo de medidor a sus usuarios.

PARÁGRAFO. Si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo debidamente justificado, podrá cobrarse al interesado, salvo que se trate de un usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2 y 3.” (subrayado fuera de texto).

Si bien la anterior disposición normativa, es la regla general aplicable a todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado como lo menciona la norma, debemos indicar que el artículo 2.2.1. de la Resolución CRA 943 de 2001 consagra una excepción para los cálculos de los costos por conexión de aquellos sistemas administrados por organizaciones comunitarias, al señalar:

“ARTÍCULO 2.2.1 COBROS POR APORTES DE CONEXIÓN. Lo establecido en la presente Parte es aplicable a todas las personas prestadoras de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, con excepción de los sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios.” (Subrayado fuera de texto).

No obstante, el artículo 2.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021 contempla una excepción para los sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios, esta no prohíbe que las organizaciones comunitarias cobren los costos de conexión. Asunto respecto del cual esta Oficina Asesora se pronunció en el concepto SSPD-OJ-2016-425, de la siguiente manera:

“No obstante lo anterior, queremos llamar la atención en el hecho de que la Resolución CRA 151 de 2001, establece una excepción en la aplicación de los aportes por conexión para organizaciones autorizadas que presten servicios públicos a menos de 2.500 (sic) suscriptores, la cual, en concepto de esta Superintendencia, debe entenderse respecto de la metodología para el cálculo de dichos aportes, más no en relación con el cobro de los mismos.

En esa medida, esta Oficina considera que en la actualidad existen dos mecanismos para calcular el valor de dichos aportes de conexión, (i) el primero, que sería el que aplicarían los prestadores que atienden más de 2.500 (sic) suscriptores, que estarían obligados a aplicar la metodología contenida en la Resolución CRA 151 de 2001 de manera exacta, y (ii) la segunda, que aplicaría respecto de las organizaciones autorizadas que atiendan menos de 2.500 (sic) suscriptores, para quienes el cálculo de los aportes de conexión debería corresponder a la sumatoria de los costos en que incurra el prestador para conectar a la red el inmueble o inmuebles solicitantes. Ahora bien, debemos recordar que 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. De lo anterior, que el cobro es viable bajo la denominación “costos directos de conexión” o “cargos por expansión del sistema”, bajos los parámetros establecidos en la Ley y en las disposiciones regulatorias.” (Subrayado fuera del texto)

Entonces, si bien en virtud del mencionado artículo, las organizaciones comunitarias se encuentran exceptuadas de la aplicación de la metodología del cálculo de aportes de conexión, estas en todo caso tienen la obligación de realizar la medición del servicio prestado y pueden realizar los cobros de los aportes de conexión que deberían corresponder a la sumatoria de los costos en que incurran para conectar a la red el inmueble o inmuebles solicitantes. Resaltando en todo caso que deberán dar estricto cumplimiento al principio de la eficiencia, y no podrán trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Bajo el contexto anterior, la excepción contemplada el artículo 2.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021 (compilatorio del artículo 2.4.4.1 de la Resolución CRA 151 de 2001), debe entenderse frente a la metodología para el cálculo de los aportes de conexión; y no como exoneración para el cobro de estos. Lo anterior, teniendo en cuenta que para las organizaciones autorizadas que atiendan menos de 2.400 usuarios, el cálculo de los aportes de conexión debe corresponder a la sumatoria de los costos en que incurra el prestador para conectar a la red el inmueble o inmuebles solicitantes, sin que esto implique la exoneración del cobro.

Sobre el particular, la Comisión en el Concepto CRA 561 de 2021 señaló:

“(..)De acuerdo con lo señalado, el suscriptor potencial o actual, según corresponda, debe sufragar los aportes de conexión para conectar un inmueble por primera vez, o aquellos necesarios para cambiar el diámetro de la acometida, al sistema o red existente. En ese cobro se incluyen costos como los del medidor, los materiales, accesorios, mano de obra y otros que sean necesarios para conectar el inmueble a la red de prestación del servicio; así como los cargos por expansión del sistema.

El cargo por aporte de conexión, como lo señala la Resolución CRA 151 de 2001, es el valor que la persona prestadora del servicio público domiciliario de acueducto y/o alcantarillado puede cobrar al suscriptor, por la conexión que efectúa de cada inmueble, a la red de acueducto o alcantarillado correspondiente, valor que debe obedecer a los costos directos de conexión del usuario al servicio.

En relación con los costos directos de conexión, el artículo 2.4.4.1 de la Resolución CRA 151 de 2001, establece que los cobros por aportes de conexión son aplicables a todas las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, con excepción de los

sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios, razón por la cual no existe reglamentación alguna que permita establecer el valor a cobrar por concepto de aportes de conexión para este tipo de organizaciones.

Sin embargo, y a manera de ejemplo, este tipo de personas prestadoras pueden establecer los costos en que incurren para la conexión al sistema o redes existentes de un potencial suscriptor o usuario del servicio teniendo en cuenta para ello, los elementos para el cálculo de los costos directos de conexión (..) (Subrayado fuera de texto)

En ese mismo orden, está Oficina en Concepto SSPD-OJ-2026-151 preciso:

“(..) En este sentido, para realizar el cobro de los valores que el prestador establezca a los usuarios por concepto de “conexión” cuando solicitan la prestación del servicio, en consideración de los derechos que le asisten a los usuarios, así como de lo señalado por la normativa en cuanto refiere a las excepciones procedente en organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios, deberá establecerse en el contrato de prestación del servicio, cuando sea el prestador quien realice la “conexión”, los valores y procedimiento que debe pagar y acotar el usuario, respectivamente, para obtener la prestación del servicio.

Lo anterior, considerando que, en todo caso, de conformidad con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, es derecho del usuario la libre elección del proveedor de los bienes necesarios para la prestación del servicio, aunado a que en el marco de lo establecido en el artículo 90 ibídem le está prohibido al prestador contradecir el principio de eficiencia o trasladar al usuario costos de gestiones ineficientes o extraer beneficios de posiciones dominantes. Tampoco podrá incluir cobros por servicios no prestados, ni mucho menos costos inexistentes en la tarifa. (..)

En ese contexto, le indicamos que las organizaciones comunitarias deben tener en cuenta para determinar los costos de conexión, entre otros, que:

1. Según lo previsto en el artículo 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994, los derechos, deberes y cobros autorizados nacen del contrato de condiciones uniformes, el cual constituye el marco normativo obligatorio para ambas partes, de acuerdo con el artículo 130 ibídem, por lo que en ese documento deben estar contenidos todos estos aspectos incluyendo la información tarifaria y en ella, los costos de conexión, según corresponda.
2. La excepción contemplada para las organizaciones comunitarias se enmarca en lo relacionado con la metodología para el cálculo de los aportes de conexión, y no como exoneración para el cobro de estos. Lo anterior, teniendo en cuenta que para las organizaciones autorizadas que atiendan menos de 2.400 usuarios, el cálculo de los aportes de conexión debe corresponder a la sumatoria de los costos en que incurra el prestador para conectar a la red el inmueble o inmuebles solicitantes, sin que esto implique la exoneración del cobro.
3. El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 que estableció que el prestador tiene prohibido contradecir el principio de eficiencia, trasladar al usuario los costos de gestiones ineficientes o extraer beneficios de su posición dominante; así como incorporar en la tarifa cobros por servicios no prestados o costos inexistentes.

(ii) Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

En relación con la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios y los prestadores, incluidas las organizaciones autorizadas y las comunidades organizadas, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, con todas sus modificaciones y adiciones, somete a la vigilancia y control de la SSPD a todas las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a partir del criterio de la naturaleza de la actividad y sin excepción alguna, cuando señala que “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”.

Es importante destacar que la facultad de inspección, vigilancia y control que recae sobre las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios, se ejerce tanto sobre aquellas que lo prestan de forma legal y pública, como de forma irregular, ilegal o clandestina.

Es de anotar que las funciones de esta Superintendencia se circunscriben a la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como del cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulación a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos o actividades complementarias a los mismos, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y, en consecuencia, sancionar sus violaciones.

En ese sentido, vale la pena indicar que el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 establece un catálogo de funciones de la Superservicios, de las cuales nos permitimos destacar aquellas que se relacionan con su facultad sancionatoria, así:

"ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. 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.
(...).
25. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.
(...)" (Subrayado fuera de texto)

De lo anterior, se puede concluir que la Superintendencia es competente, entre otros, para sancionar:

- (i) El incumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad;

- (ii) Las violaciones de los contratos de prestación de servicios públicos domiciliarios celebrados entre los prestadores y usuarios;
- (iii) A los prestadores que no respondan de manera oportuna y adecuada las quejas de los usuarios;
- (iv) Cuando se presenten situaciones de competencia desleal y prácticas restrictivas de la competencia de los prestadores y;
- (v) A los prestadores, auditores externos y otras entidades con naturaleza pública, privada o mixta que tengan información relacionada con servicios públicos domiciliarios cuando no atiendan de manera oportuna adecuada las solicitudes y requerimientos realizados por esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones.

En particular, es preciso indicar que la Superintendencia tiene la facultad de imponer las sanciones que se prevén en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, que al respecto dispone:

“ARTÍCULO 81. SANCIONES. La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

81.1. Amonestación.

81.2 Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.

81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias, así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva.” (Subrayado fuera de texto)

Conforme con la norma transcrita, esta Superintendencia, en ejercicio de sus funciones, puede imponer las siguientes sanciones: (i) Amonestaciones; (ii) Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales; (iii) Ordenes de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas; (iv) Ordenes de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos

que ocupan, y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares hasta por diez (10) años; (v) Solicitudes a las autoridades para que: (vi) decreten la caducidad de los contratos celebrados por el infractor o (vii) la cancelación de licencias; (viii) Prohibiciones al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos hasta por diez (10) años; y, (ix) Toma de posesión a empresas de servicios públicos o suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias.

Asimismo, respecto a las conductas de los prestadores con ocasión de una queja o denuncia o del ejercicio propio de las funciones de la Superservicios, es de indicar que corresponde a las Direcciones Técnicas de Gestión de las Superintendencias Delegadas, en cumplimiento de las funciones de policía administrativa asignadas por la Ley 142 de 1994 y por el Decreto 1369 de 2020, bajo el marco del procedimiento administrativo general previsto en los artículos 34 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, realizar las acciones tendientes a evaluar el posible incumplimiento de la normativa que les aplica, con el propósito de determinar la eventual violación del mismo, que amerite solicitar el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Así las cosas, de llegarse a evidenciar la ocurrencia de presuntas violaciones, estas dependencias deberán remitir el informe pertinente sobre tal circunstancia, así como la recomendación de inicio de la investigación administrativa, a las Direcciones de Investigaciones de la Superintendencias Delegadas, para que estas adelanten las actuaciones a que haya lugar, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en los artículos 47 y siguientes del CPACA, en virtud de lo previsto en el numeral 1 del artículo 21 del referido Decreto 1369 de 2020.

Por tanto, las comunidades organizadas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, entre ellas las asociaciones o juntas de acueducto, se encuentran supeditadas al cumplimiento tanto del régimen de servicios públicos como de la regulación de las comisiones de regulación y a la vigilancia y control de esta Superintendencia.

Asimismo, el usuario o suscriptor que considere afectados sus derechos está facultado para requerir el inicio de actuaciones administrativas sancionatorias ante la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, específicamente ante la Dirección Técnica de Gestión de Acueducto y Alcantarillado. Para tal efecto, el interesado deberá exponer la conducta de la empresa que considera contraria a derecho, indicar la norma infringida (de conocerla) y aportar o solicitar los hechos y pruebas en los que fundamenta su petición.

CONCLUSIONES

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

- La relación contractual entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores y/o usuarios, nace a partir de la celebración de un contrato de prestación de los servicios públicos domiciliarios.
- Conforme con el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, los elementos de la tarifa son: i) un cargo por unidad de consumo, que refleja los costos económicos asociados al consumo; ii) un cargo fijo, que cubre los gastos necesarios para garantizar la disponibilidad del servicio, e independientes del consumo; y iii) un cargo por aportes de conexión, cuyo objetivo es el de cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio

público correspondiente. Así las cosas, el régimen de financiación y cobro de los aportes de conexión está permitido y es estrictamente regulado por la ley, la cual define taxativamente qué se puede cobrar en este componente.

- El artículo 2.2.9 de la Resolución CRA 943 de 2021 prohíbe el uso de denominaciones tradicionales como "matrícula", estandarizando bajo el concepto definitivo de "Costo Directo de Conexión" por lo que cualquier cobro que la empresa pretenda realizar por este concepto debe realizarlo bajo la denominación actual, esto es *"aportes de conexión"* que se definen como *"los pagos que realiza el suscriptor o suscriptor potencial para conectar un inmueble por primera vez, o para cambiar el diámetro de la acometida, al sistema o red existente"*.
- La normatividad vigente no contempla la inclusión de criterios urbanísticos dentro de la estructura de cobros por conexión y, por tanto, desbordaría la órbita de competencia de los prestadores incluir estos.
- Los artículos 2.2.1. y ss. de la Resolución CRA 493 de 2021 determinan, entre otros, la metodología del cálculo de aportes de conexión que está compuesta por: i) los Costos Directos de Conexión y ii) los Cargos por Expansión del Sistema, disposiciones a las cuales se encuentran sujetas las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de forma general.
- Sin embargo, el mismo artículo 2.2.1 ya citado establece que las organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios, se encuentran exceptuados de la aplicación de la metodología del cálculo de aportes de conexión. Se aclara que esta excepción se limita únicamente a la metodología de cálculo de los aportes de conexión. Por tanto, no debe interpretarse como una exoneración del cobro; la organización comunitaria conserva la prerrogativa de efectuarlo, ajustándose a los criterios técnicos y financieros establecidos en la Ley y la regulación.
- Tratándose de organizaciones comunitarias que atiendan menos de 2.400 usuarios *"no existe reglamentación alguna que permita establecer el valor a cobrar por concepto de aportes de conexión para este tipo de organizaciones"*. Sin embargo, con el fin de brindar una orientación general sobre el particular, resaltamos que deben tener en cuenta, entre otros, que:
 1. El objetivo de los aportes de conexión es remunerar, por una única vez, los costos directos en que incurre el prestador para conectar el inmueble a la red de distribución existente de acueducto o alcantarillado.
 2. Según lo previsto en el artículo 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994, los derechos, deberes y cobros autorizados nacen del contrato de condiciones uniformes, el cual constituye el marco normativo obligatorio para ambas partes, de acuerdo con el artículo 130 ibídem, por lo que en ese documento deben estar contenidos todos estos aspectos, incluyendo la información tarifaria y en ella, los costos de conexión, según corresponda.
 3. El cálculo de los aportes de conexión para las organizaciones comunitarias que atiendan menos de 2.400 usuarios, debe corresponder a la sumatoria de los costos en que incurra el prestador para conectar a la red el inmueble o inmuebles solicitantes.

4. El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 que estableció que el prestador tiene prohibido contradecir el principio de eficiencia, trasladar al usuario los costos de gestiones ineficientes o extraer beneficios de su posición dominante; así como incorporar en la tarifa cobros por servicios no prestados o costos inexistentes.

En lo relacionado con las “*sanciones o responsabilidades*” por el incumplimiento del régimen de los servicios públicos debemos indicar que las comunidades organizadas que presten servicios públicos domiciliarios en Colombia, entre ellas las asociaciones o juntas de acueducto, se encuentran supeditadas al cumplimiento del régimen de servicios públicos y la regulación de las comisiones de regulación. En ese orden de ideas, se encuentran sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en lo relacionado con la prestación de servicios públicos, como el de acueducto, por lo que pueden ser objeto de vigilancia, control e incluso sanción por parte de esta Entidad, en el evento de evidenciarse un incumplimiento de la normatividad o regulación propia del servicio prestado.

Además, el usuario o suscriptor también está facultado para denunciar ante la Superservicios al prestador, debiendo describir la conducta presuntamente ilegal, indicar la norma infringida y presentar las pruebas del caso, para que las áreas técnicas correspondientes de esta Superintendencia inicien las investigaciones y procedimientos que se consideren en el marco de la infracción o violación denunciada.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)