



**Superservicios**  
Superintendencia de Servicios  
Públicos Domiciliarios



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20171330138161  
Fecha: 08/03/2017

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 4

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2017-148**

## Ref. Su solicitud concepto<sup>1</sup>

Cordial Saludo:

Manifiesta el solicitante en la consulta, que en la Vereda de San Joaquín, Municipio de La Mesa (Cundinamarca), se conformó un acueducto veredal el cual se encuentra inscrito ante esta Superintendencia, su manejo administrativo y de funcionamiento está a cargo de un Comité Empresarial y presta sin problemas el servicio de acueducto a sus suscriptores. Agrega que el servicio público de aseo, es prestado por la Empresa Aguas de Tequendama y que su cobro es realizado por el acueducto veredal, mientras que el servicio de alcantarillado no es prestado ni cobrado por ninguna empresa. Con fundamento en ello, se solicita concepto jurídico en relación con los siguientes interrogantes:

*"1.- Es viable legalmente constituirmos como Empresa de Servicios Públicos, cuál es el procedimiento a seguir y en que cambia desde el punto de vista legal y administrativo esta transformación?"*

*2.- Como Comité Empresarial estamos legalmente autorizados para prestar directamente los servicios de aseo y alcantarillado? Si es posible, cuál es el requisito para poder prestar directamente estos servicios?"*

Antes de suministrar una respuesta a sus inquietudes, es preciso advertir que el presente documento se formula con el alcance previsto en el Artículo 28 de la Ley 1755 de 2015<sup>2</sup>, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.



C014/5927

<sup>1</sup> Radicado 20175290040702.

Tema: **PERSONAS PRESTADORAS DE SSPP. Subtemas: Acueducto Veredal. Transformación a ESP.**

<sup>2</sup> "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



C014/5927

Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221  
PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)  
Línea de atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05  
NIT: 800.250.984.6

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

Por otra parte es necesario precisar, que de conformidad con lo establecido en el parágrafo primero<sup>3</sup> del artículo 79 de la Ley 142 de 1994<sup>4</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>5</sup> esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, pues de hacerlo se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, razón por la cual no puede esta Oficina entrar a resolver situaciones particulares que puedan ser objeto de conocimiento posterior por parte de la Superintendencia, por lo que atenderá los interrogantes planteados de manera general, de forma tal que las consideraciones aquí esbozadas, puedan predicarse de cualquier situación semejante.

Efectuadas las anteriores precisiones, es necesario señalar en primer lugar, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, y de conformidad con lo dispuesto en su artículo 365, los servicios públicos *"podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares"*, dado que el Constituyente previó que la participación en la prestación de los servicios, se basara en los principios del libre ejercicio de la actividad económica y de la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, objetivos que además están en consonancia con lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política, asegurando así la libre competencia económica de todos los intervinientes en la prestación de dichos servicios.

En efecto, de conformidad con lo señalado en los artículos referidos, los servicios públicos domiciliarios se prestan por regla general, bajo el principio de la libre competencia, cuyo desarrollo se encuentra expresado de forma específica, entre otros, en los artículos 10 y 22 de la Ley 142 de 1994, que sobre el particular señalan:

***"Artículo 10. Libertad de empresa.- Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley".***

***"Artículo 22. Régimen de funcionamiento.- Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades".***

Por su parte el artículo 15 de la citada ley, señala de forma expresa cuáles personas pueden prestar servicios públicos domiciliarios, de la siguiente forma:

***"Artículo 15.- Personas que prestan servicios públicos. Pueden prestar los servicios públicos:***

***15.1. Las empresas de servicios públicos.***

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

<sup>3</sup> . **PARÁGRAFO PRIMERO:** *En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. .*

<sup>4</sup> . *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".*

<sup>5</sup> . *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994".*

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

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

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

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

De conformidad con lo señalado, es claro que cualquiera sea la forma asociativa que se adopte, si se encuentra señalada en el artículo 15 referido, será válida para efectuar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a que alude el artículo 1° ibídem, siendo necesario para ello, que su conformación se realice atendiendo las previsiones legales establecidas para el efecto, de acuerdo con su naturaleza, y que en su objeto se incluyan las actividades propias de la prestación de estos servicios o las complementarias a los mismos.

Ahora bien, en cuanto a la conformación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (numeral 1° del artículo 15), es necesario tener de presente tanto lo indicado en el artículo 17 de la citada ley, de acuerdo al cual, *“las empresas de servicios públicos domiciliarios son sociedades por acciones”*, como lo previsto en el artículo 19 ibídem, que consagra de forma expresa su régimen jurídico. Vale precisar que esta última disposición señala en su numeral 15, que en lo no previsto en ella, se aplicarán las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

Con respecto a la forma societaria que asuman estas empresas, es importante recordar, que en nuestro ordenamiento jurídico existen tres clases de sociedades por acciones: las Sociedades Anónimas, las Sociedades en Comandita por Acciones y las Sociedades por Acciones Simplificadas, sin que la Ley 142 de 1.994, haya restringido la conformación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a alguna de estas tres clases de sociedades, razón por la cual, cualquiera de ellas puede ser adoptada, al momento de su creación.

No obstante lo indicado, teniendo en cuenta que la Ley 142 de 1994 consagra un régimen jurídico especial para las empresas prestadoras de servicios públicos, es importante señalar que las empresas que se constituyan como sociedades por acciones simplificadas (SAS) para efectuar la prestación de estos servicios o de las actividades complementarias a los mismos, deberán ajustarse al régimen jurídico y características previstas por el legislador, en dicho régimen.

En este sentido y con respecto al número de socios de las empresas así constituidas, no se puede perder de vista, que si bien la Ley 1258 de 2008<sup>6</sup> determina que estas pueden ser conformadas por una sola persona natural o jurídica, la ley especial contenida en el Estatuto Básico de los Servicios Públicos, señala que es necesario que estas empresas prestadoras cuenten con un número plural de socios, no solo por la naturaleza de las actividades que en desarrollo de su objeto social deben ejecutar, sino además con el propósito de evitar la ocurrencia de una causal de disolución, lo cual podría generar graves consecuencias para los usuarios del servicio.

Esta circunstancia se corrobora con lo señalado en el artículo 20 de la citada ley 142, que establece la posibilidad de que las empresas de servicios públicos que operen exclusivamente en un municipio clasificado como menor, y en consonancia con la reglamentación que expida la comisión reguladora al respecto, se aparten de lo previsto en el artículo 19, entre otros, en relación con los requisitos para su conformación, razón por la cual, se pueden constituir por medio de documento privado, el

---

<sup>6</sup> *“Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada”.*

cual debe atender lo dispuesto en el artículo 110 del Código de Comercio y funcionar con dos o más socios, debiendo su capital estar representado en acciones, conforme al artículo 17 de la Ley 142 citada.

Es importante precisar igualmente, que las personas prestadoras que se constituyan como empresas prestadoras de servicios públicos privadas, oficiales o mixtas<sup>7</sup>, estarán sujetas al marco regulatorio desarrollado por la Comisión de Regulación respectiva, tanto en su funcionamiento como en su estructura tarifaria.

En este orden de ideas es dable concluir, que para la creación de una empresa de servicios públicos, esta deberá ser constituida como una sociedad por acciones, en cualquiera de las modalidades indicadas anteriormente, atendiendo para ello el régimen jurídico contenido en el artículo 19 de la Ley 142 de 1994, y en lo no previsto en dicha norma, aplicando lo dispuesto en el Código de Comercio, en cuanto se refiere a las sociedades anónimas.

Adicionalmente es importante tener en cuenta, que antes de iniciar la operación del servicio, se deben obtener las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta ley, según la naturaleza de las actividades de la empresa, e igualmente, informar sobre el inicio de sus actividades, tanto a la Comisión de Regulación respectiva, como a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En cuanto a las funciones del Comité Empresarial, entendido este como el órgano directivo del acueducto veredal, es preciso señalar que las mismas deben encontrarse establecidas de forma expresa en los estatutos del prestador, los cuales a su vez, deben haber sido expedidos atendiendo los lineamientos establecidos por la ley para el efecto.

Así las cosas, solamente estarán autorizados para prestar los servicios públicos domiciliarios, las personas naturales y/o jurídicas que atendiendo las previsiones de los artículos 15, 17 y 19 de la Ley 142 de 1994, se hayan constituido como tales, y que hayan incluido dentro de su objeto social, una o varias de las actividades que hacen parte de la cadena de prestación de los servicios públicos, o aquellas complementarias a los mismos

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: [www.superservicios.gov.co/basedoc/](http://www.superservicios.gov.co/basedoc/). Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.



**MARINA MONTES ÁLVAREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Yolanda Rodríguez Guerrero - Asesora Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: Luis Javier Benavides Paz – Coordinador Grupo de Conceptos OAJ.  
Revisó: Miladys Picón Viadero – Profesional Especializada Oficina Asesora Jurídica.

<sup>7</sup>

*"14.5. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas, tienen el 100% de los aportes.*

*14.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas, tienen aportes iguales o superiores al 50%.*

*14.7 Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares."*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20171330138241

Fecha: 08/03/2017

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 4

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2017-149**

Cordial saludo.

Se solicita concepto jurídico en relación con las siguientes inquietudes:

*“¿Un prestador puede otorgar subsidios provenientes del fondo de solidaridad de su municipio (x) en donde se encuentra el 97% de sus usuarios, en concordancia al acuerdo municipal que establece los porcentajes de subsidios y aportes de este, que permite otorgar subsidios a los asentamientos beneficiarios de las pilas públicas, a un asentamiento ubicado en otro municipio (y) que limita con este, al que le suministra agua mediante pila pública en virtud de un programa de macromedición y reducción de agua no contabilizada en concordancia a lo dispuesto en el artículo 11 num. f y g de la Ley 1176/2007, programa al que hace parte este asentamiento en atención a la estrategia de control de pérdidas y eliminación de mangueras fraudulentas que afectaban las redes del municipio (x) y al que es imposible vincularlo como usuario mediante contrato de prestación de servicios CCU por no estar legalizados y no ser económicamente viable. Lo anterior, bajo el concepto que define el ámbito de operación y bolsa común establecido en el decreto 4924 de 2011 y por ser un prestador que atiende usuarios en más de un municipio, incluido el (y) en el que tiene solo usuarios de estratos 1 y 2 no aportantes, es decir, no tiene usuarios de estratos 5, 6, ni comerciales, ni industriales...”*

Antes de cualquier pronunciamiento sobre su solicitud, es preciso señalar que el presente documento se enuncia con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la



C014/5927

1

Radicado 20175290051112

**Tema: RÉGIMEN DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES. Subtemas: Asignación subsidios asentamientos con pilas públicas.**



C014/5927

Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221  
PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)  
Línea de atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05  
NIT: 800.250.984.6

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen o responsabilizan a la Entidad, pues no tienen carácter obligatorio, ni vinculante.

De acuerdo con lo anterior, las respuestas dadas a las consultas elevadas ante esta Oficina Asesora Jurídica, se presentan de manera general respecto del problema jurídico planteado, en el marco de sus competencias y sin posibilidad de resolver conflictos de orden particular.

Por otra parte, el párrafo primero<sup>2</sup> del artículo 79 de la Ley 142 de 1994<sup>3</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>4</sup>, indica con claridad que esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su previa aprobación, ya que el ámbito de su competencia en relación con estos, se contrae de manera exclusiva a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que se celebren entre las empresas y los usuarios, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994). Obrar en sentido contrario, podría conllevar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración de los prestadores vigilados.

Tomando en consideración las anteriores precisiones, procedemos a responder de forma general su consulta.

El artículo 367 de nuestra Constitución Política, señala expresamente que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, debe tener en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Concordante con este postulado, el artículo 368 ibídem estableció que los Departamentos, los Municipios y las entidades descentralizadas, *"...podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas"*.

Con fundamento en los anteriores mandatos, y en la búsqueda de soluciones a la grave situación de pobreza de muchos habitantes del territorio nacional, con la expedición de la Ley 142 de 1994, el legislador estableció dos fuentes para subsidiar el pago de los servicios públicos de los usuarios de menores recursos: (i) a través del mecanismo establecido en el numeral 3 del artículo 5º de la Ley 142 de 1994, según el cual es competencia de los municipios disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto municipal, y (ii) a través de recursos provenientes de los aportes solidarios o contribuciones que se cobran a los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6, y a los usuarios industriales y comerciales de los servicios que allí se regulan.

De conformidad con lo expuesto, se puede afirmar que el otorgamiento de subsidios depende de forma directa, tanto de la estratificación o clasificación de los inmuebles, pues esta será necesaria para determinar si los usuarios que lo habitan, pueden ser beneficiarios del subsidio,

---

<sup>2</sup> *"PARÁGRAFO PRIMERO: En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite"*.

<sup>3</sup> *"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"*.

<sup>4</sup> *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994"*.

como de la micro medición individual del servicio, pues a través de ella se determina el valor del servicio consumido el cual se cobra a través de la factura, de lo que deviene que en ausencia de una y otra condición, como ocurre en la mayoría de los casos, cuando se presta el "servicio" a través de pilas públicas, se torna imposible determinar tanto el nivel de subsidios a otorgar, como el monto de contribuciones a recaudar.

Al respecto no se puede perder de vista, que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el servicio público de acueducto, también llamado servicio público de agua potable, "...es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición...", de donde se infiere que la prestación de este servicio debe realizarse por medio de tuberías y conductos, los cuales se denominan en términos generales redes de acueducto, ya que es a través de estas redes, que el líquido vital se conduce y transporta desde el lugar de su procesamiento y tratamiento, hasta el inmueble al cual se le va a prestar el servicio.

Por su parte, el numeral 36 del artículo 2.3.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015<sup>5</sup>, define la pila pública como el "Suministro de agua por la entidad prestadora del servicio de acueducto, de manera provisional, para el abastecimiento colectivo y en zonas que no cuenten con red de acueducto, siempre que las condiciones técnicas y económicas impidan la instalación de redes domiciliarias".

Por tanto, si bien el artículo 2.3.1.3.2.7.1.30, del Decreto Único Reglamentario N° 1077 de 2015, señala que "...a solicitud de la respectiva Junta de Acción Comunal o Entidad Asociativa legalmente constituida, la entidad prestadora de los servicios públicos instalará pilas públicas para atender las necesidades de asentamientos subnormales, sin urbanizador responsable y distantes de una red local de acueducto", lo cierto es que ni esa norma, ni ninguna otra a la fecha, definen una estructura mínima de costos y tarifas aplicables a dichos esquemas, de lo que deviene la imposibilidad de aplicar subsidios a los usuarios ubicados en estas.

En efecto, este servicio temporal supone la inexistencia de redes de acueducto, por la imposibilidad técnica y económica de construir instalaciones domiciliarias, y es por ello, que las comunidades que se encuentran en estas condiciones, efectúan la solicitud al prestador para la instalación de pilas públicas, con el propósito de que sean atendidas sus necesidades básicas de agua potable, a través del suministro de la misma.

Lo anterior no quiere decir por supuesto, que el servicio a prestar no se brinde en condiciones de calidad, pues en punto a este tema, los prestadores de servicio de acueducto están en la obligación de cumplir con lo expresado en el numeral 5 del artículo 9 del Decreto 1575 de 2007<sup>6</sup>, según el cual es deber atribuible a estos, el de realizar el control de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua, así como de las características adicionales definidas en el mapa de riesgo o lo exigido por la autoridad sanitaria de la jurisdicción, según se establezca en la reglamentación del citado decreto.

<sup>5</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"

<sup>6</sup> "Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano"

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: [www.superservicios.gov.co/basedoc/](http://www.superservicios.gov.co/basedoc/). Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente



**MARINA MONTES ALVAREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Andrés David Ospina Riaño – Asesor Grupo de Conceptos  
Revisó: Luis Javier Benavides – Coordinador del Grupo de Conceptos  
Revisó: Yolanda Rodríguez Guerrero – Asesora oficina Asesora Jurídica.





**Superservicios**  
Superintendencia de Servicios  
Públicos Domiciliarios



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20171330138161  
Fecha: 08/03/2017

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 4

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2017-148**

Cordial Saludo:

Manifiesta el solicitante en la consulta, que en la Vereda de San Joaquín, Municipio de La Mesa (Cundinamarca), se conformó un acueducto veredal el cual se encuentra inscrito ante esta Superintendencia, su manejo administrativo y de funcionamiento está a cargo de un Comité Empresarial y presta sin problemas el servicio de acueducto a sus suscriptores. Agrega que el servicio público de aseo, es prestado por la Empresa Aguas de Tequendama y que su cobro es realizado por el acueducto veredal, mientras que el servicio de alcantarillado no es prestado ni cobrado por ninguna empresa. Con fundamento en ello, se solicita concepto jurídico en relación con los siguientes interrogantes:

*"1.- Es viable legalmente constituirmos como Empresa de Servicios Públicos, cuál es el procedimiento a seguir y en que cambia desde el punto de vista legal y administrativo esta transformación?"*

*2.- Como Comité Empresarial estamos legalmente autorizados para prestar directamente los servicios de aseo y alcantarillado? Si es posible, cuál es el requisito para poder prestar directamente estos servicios?"*

Antes de suministrar una respuesta a sus inquietudes, es preciso advertir que el presente documento se formula con el alcance previsto en el Artículo 28 de la Ley 1755 de 2015<sup>2</sup>, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.



C014/5927

<sup>1</sup> Radicado 20175290040702.

Tema: **PERSONAS PRESTADORAS DE SSPP. Subtemas: Acueducto Veredal. Transformación a ESP.**

<sup>2</sup> "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



C014/5927

Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221  
PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)  
Línea de atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05  
NIT: 800.250.984.6

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

Por otra parte es necesario precisar, que de conformidad con lo establecido en el parágrafo primero<sup>3</sup> del artículo 79 de la Ley 142 de 1994<sup>4</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>5</sup> esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, pues de hacerlo se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, razón por la cual no puede esta Oficina entrar a resolver situaciones particulares que puedan ser objeto de conocimiento posterior por parte de la Superintendencia, por lo que atenderá los interrogantes planteados de manera general, de forma tal que las consideraciones aquí esbozadas, puedan predicarse de cualquier situación semejante.

Efectuadas las anteriores precisiones, es necesario señalar en primer lugar, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, y de conformidad con lo dispuesto en su artículo 365, los servicios públicos *“podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares”*, dado que el Constituyente previó que la participación en la prestación de los servicios, se basara en los principios del libre ejercicio de la actividad económica y de la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, objetivos que además están en consonancia con lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política, asegurando así la libre competencia económica de todos los intervinientes en la prestación de dichos servicios.

En efecto, de conformidad con lo señalado en los artículos referidos, los servicios públicos domiciliarios se prestan por regla general, bajo el principio de la libre competencia, cuyo desarrollo se encuentra expresado de forma específica, entre otros, en los artículos 10 y 22 de la Ley 142 de 1994, que sobre el particular señalan:

***“Artículo 10. Libertad de empresa.- Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley”.***

***“Artículo 22. Régimen de funcionamiento.- Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades”.***

Por su parte el artículo 15 de la citada ley, señala de forma expresa cuáles personas pueden prestar servicios públicos domiciliarios, de la siguiente forma:

***“Artículo 15.- Personas que prestan servicios públicos. Pueden prestar los servicios públicos:***

***15.1. Las empresas de servicios públicos.***

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

<sup>3</sup> . **PARÁGRAFO PRIMERO:** *En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. .*

<sup>4</sup> . *“Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>5</sup> . *“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994”.*

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

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

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

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

De conformidad con lo señalado, es claro que cualquiera sea la forma asociativa que se adopte, si se encuentra señalada en el artículo 15 referido, será válida para efectuar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a que alude el artículo 1° ibídem, siendo necesario para ello, que su conformación se realice atendiendo las previsiones legales establecidas para el efecto, de acuerdo con su naturaleza, y que en su objeto se incluyan las actividades propias de la prestación de estos servicios o las complementarias a los mismos.

Ahora bien, en cuanto a la conformación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (numeral 1° del artículo 15), es necesario tener de presente tanto lo indicado en el artículo 17 de la citada ley, de acuerdo al cual, *“las empresas de servicios públicos domiciliarios son sociedades por acciones”*, como lo previsto en el artículo 19 ibídem, que consagra de forma expresa su régimen jurídico. Vale precisar que esta última disposición señala en su numeral 15, que en lo no previsto en ella, se aplicarán las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

Con respecto a la forma societaria que asuman estas empresas, es importante recordar, que en nuestro ordenamiento jurídico existen tres clases de sociedades por acciones: las Sociedades Anónimas, las Sociedades en Comandita por Acciones y las Sociedades por Acciones Simplificadas, sin que la Ley 142 de 1.994, haya restringido la conformación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a alguna de estas tres clases de sociedades, razón por la cual, cualquiera de ellas puede ser adoptada, al momento de su creación.

No obstante lo indicado, teniendo en cuenta que la Ley 142 de 1994 consagra un régimen jurídico especial para las empresas prestadoras de servicios públicos, es importante señalar que las empresas que se constituyan como sociedades por acciones simplificadas (SAS) para efectuar la prestación de estos servicios o de las actividades complementarias a los mismos, deberán ajustarse al régimen jurídico y características previstas por el legislador, en dicho régimen.

En este sentido y con respecto al número de socios de las empresas así constituidas, no se puede perder de vista, que si bien la Ley 1258 de 2008<sup>6</sup> determina que estas pueden ser conformadas por una sola persona natural o jurídica, la ley especial contenida en el Estatuto Básico de los Servicios Públicos, señala que es necesario que estas empresas prestadoras cuenten con un número plural de socios, no solo por la naturaleza de las actividades que en desarrollo de su objeto social deben ejecutar, sino además con el propósito de evitar la ocurrencia de una causal de disolución, lo cual podría generar graves consecuencias para los usuarios del servicio.

Esta circunstancia se corrobora con lo señalado en el artículo 20 de la citada ley 142, que establece la posibilidad de que las empresas de servicios públicos que operen exclusivamente en un municipio clasificado como menor, y en consonancia con la reglamentación que expida la comisión reguladora al respecto, se aparten de lo previsto en el artículo 19, entre otros, en relación con los requisitos para su conformación, razón por la cual, se pueden constituir por medio de documento privado, el

<sup>6</sup> *“Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada”.*

cual debe atender lo dispuesto en el artículo 110 del Código de Comercio y funcionar con dos o más socios, debiendo su capital estar representado en acciones, conforme al artículo 17 de la Ley 142 citada.

Es importante precisar igualmente, que las personas prestadoras que se constituyan como empresas prestadoras de servicios públicos privadas, oficiales o mixtas<sup>7</sup>, estarán sujetas al marco regulatorio desarrollado por la Comisión de Regulación respectiva, tanto en su funcionamiento como en su estructura tarifaria.

En este orden de ideas es dable concluir, que para la creación de una empresa de servicios públicos, esta deberá ser constituida como una sociedad por acciones, en cualquiera de las modalidades indicadas anteriormente, atendiendo para ello el régimen jurídico contenido en el artículo 19 de la Ley 142 de 1994, y en lo no previsto en dicha norma, aplicando lo dispuesto en el Código de Comercio, en cuanto se refiere a las sociedades anónimas.

Adicionalmente es importante tener en cuenta, que antes de iniciar la operación del servicio, se deben obtener las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta ley, según la naturaleza de las actividades de la empresa, e igualmente, informar sobre el inicio de sus actividades, tanto a la Comisión de Regulación respectiva, como a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En cuanto a las funciones del Comité Empresarial, entendido este como el órgano directivo del acueducto veredal, es preciso señalar que las mismas deben encontrarse establecidas de forma expresa en los estatutos del prestador, los cuales a su vez, deben haber sido expedidos atendiendo los lineamientos establecidos por la ley para el efecto.

Así las cosas, solamente estarán autorizados para prestar los servicios públicos domiciliarios, las personas naturales y/o jurídicas que atendiendo las previsiones de los artículos 15, 17 y 19 de la Ley 142 de 1994, se hayan constituido como tales, y que hayan incluido dentro de su objeto social, una o varias de las actividades que hacen parte de la cadena de prestación de los servicios públicos, o aquellas complementarias a los mismos

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: [www.superservicios.gov.co/basedoc/](http://www.superservicios.gov.co/basedoc/). Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.



**MARINA MONTES ÁLVAREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Yolanda Rodríguez Guerrero - Asesora Oficina Asesora Jurídica.  
Revisó: Luis Javier Benavides Paz – Coordinador Grupo de Conceptos OAJ.  
Revisó: Miladys Picón Viadero – Profesional Especializada Oficina Asesora Jurídica.

<sup>7</sup>

*"14.5. Empresa de servicios públicos oficial. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas, tienen el 100% de los aportes.*

*14.6. Empresa de servicios públicos mixta. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas, tienen aportes iguales o superiores al 50%.*

*14.7 Empresa de servicios públicos privada. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares."*



**Superservicios**  
Superintendencia de Servicios  
Públicos Domiciliarios



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

Radicado No.: **20171330089741**

Fecha: **24/02/2017**

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 3

Bogotá, D.C.,

## CONCEPTO SSPD-OJ-2017-115

### Ref. Su solicitud concepto<sup>1</sup>

A través del radicado del asunto se solicita concepto sobre las siguientes inquietudes:

*“Existe alguna metodología amparada en algún acto administrativo que permita cuantificar en pesos (\$) el Índice de Agua No Contabilizada?”*

Antes de cualquier pronunciamiento sobre el particular, es preciso señalar que el presente documento se formula con el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1, de la Ley 1755 de 2015, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen o responsabilizan a la Entidad, pues no tienen carácter obligatorio ni vinculante.

En este orden de ideas, las respuestas dadas a las consultas elevadas ante esta Oficina Asesora Jurídica, se presentan de manera general respecto del problema jurídico planteado, en el marco de sus competencias y sin posibilidad de resolver conflictos de orden particular.

Por otra parte, el artículo 79 parágrafo 1<sup>2</sup> de la Ley 142 de 1994<sup>3</sup>, el cual fue modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>4</sup>, establece que la Superservicios no puede exigir, en ningún caso,



C014/5927



C014/5927

<sup>1</sup> Radicado SSPD 20175290029832.

**TEMA: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Subtema: Metodología para el cálculo del Índice de Agua No Contabilizada.**

Sede principal. Carrera 18 nro. 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221  
PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)  
Línea de Atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea Gratuita Nacional 01 8000 91 03 05  
NIT: 800.250.984.6

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

que los actos o contratos de una empresa de servicios públicos se sometan a aprobación suya. Hacerlo configuraría una extralimitación de funciones y entraría a ocupar una posición de juez y parte ante sus vigiladas.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, razón por la cual no puede esta oficina entrar a resolver situaciones particulares que puedan ser objeto de conocimiento posterior por parte de la Superservicios. No obstante lo anterior, de manera general nos referimos a lo que hace referencia su consulta, con el fin de otorgarle elementos que contribuyan a aclarar su inquietud.

Hechas las anteriores precisiones y en orden a responder la inquietud planteada, es preciso indicar que no existe ley, en la actualidad, decreto o acto administrativo de regulación en el que se establezca una metodología oficial que permita cuantificar en pesos el Índice de Agua No Contabilizada.

Los costos asociados a las pérdidas de agua que se producen en la prestación del servicio de los servicios de acueducto y alcantarillado por efectos de fugas, evaporación, robos, mala medición o recolección de datos, etc., y que pretenden medirse a través del índice comentado, pueden ser reflejadas en pesos por los prestadores de dicho servicio, por cualquier método disponible, en atención a las variables de su negocio.

Ahora bien, el concepto de niveles de pérdidas ha sido objeto de regulación por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, así:

A través de la Resolución CRA 17 de 1995, por "*...la cual se complementan las metodologías de costos y tarifas de los servicios de acueducto y alcantarillado, en lo relacionado con los aportes de terceros en redes locales y otros, con las inversiones en terrenos requeridos en la operación y con el nivel máximo de agua no contabilizada*", se regula la materia estableciendo el nivel de pérdidas de agua que es admisible en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, sin establecer metodología alguna para su cálculo.

Mediante la Resolución CRA 151 de 2001<sup>5</sup>, se incluye el Índice de Agua No contabilizada dentro de los mecanismos encaminados a permitir el control social de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico, de promover la competencia en la prestación de los mismos y de impedir que las ineficiencias de la gestión se trasladen a los usuarios, pero no se establece la metodología solicitada en la consulta.

La misma comisión, en su Resolución CRA 315 de 2005, por "*...la cual se establecen las metodologías para clasificar las personas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de acuerdo con un nivel de riesgo*", incluye el Índice de Agua No Contabilizada dentro de los indicadores de primer nivel (indicativos operativos de calidad para acueducto).

---

<sup>2</sup> "*En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite*".

<sup>3</sup> "*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*".

<sup>4</sup> "*Por la cual se modifica la Ley 142 de 1994*".

<sup>5</sup> "*Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo*".

En el Numeral 1.1 del Anexo de dicha resolución se establece la fórmula para el cálculo del indicador referido así:

<b>Índice de agua no contabilizada del prestador (IANC<sub>i</sub>):</b>	
$\text{IANC}_i = \frac{\text{Volumen de agua producido} + \text{Compra de Agua en Bloque} - \text{Volumen de agua facturado}}{\text{Volumen de agua producido} + \text{Compra de Agua en Bloque}} \times 100 (\%)$	
<b>Donde:</b>	
i = periodo de análisis	
El volumen de agua producido es el volumen de agua potable medido a la salida de la planta.	

Nótese como el resultado de la aplicación de la fórmula es un porcentaje que representa la relación entre las variables incluidas en la misma y no una suma en pesos.

Por su parte, las Resoluciones CRA 287 de 2004<sup>6</sup> y 688 de 2014<sup>7</sup>, incluyen dentro del marco tarifario de acueducto y alcantarillado, el concepto de nivel de pérdidas en el cálculo de los costos, pero cuando se supera el nivel máximo establecido en la regulación (30%), la pérdida no podrá trasladarse a los usuarios<sup>8</sup>.

Estas últimas resoluciones tampoco incluyen la metodología solicitada en la consulta, por tanto, se ratifica lo ya manifestado en el sentido de indicar que en el régimen de los servicios públicos domiciliarios ésta no ha sido contemplada.

Con todo, respecto al índice de pérdidas para el servicio de acueducto existe un documento de trabajo preparado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, para su incorporación dentro de la actual metodología tarifaria que puede ser consultado por los agentes del sector de dicho servicio en la siguiente dirección: [http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/3.-documento-de-trabajo-prdidias\\_1.pdf](http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/3.-documento-de-trabajo-prdidias_1.pdf) y que puede ser de su interés, en relación con el tema comentado.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: <http://basedoc.superservicios.gov.co>. Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

  
**MARINA MONTES ALVAREZ**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Ana María Velásquez Posada – Asesora Oficina Asesora Jurídica.  
 Revisó: Luis Javier Benavides Paz – Coordinador Grupo Conceptos.  
 Revisó: Miladys Picón Viadero – Profesional Especializada Grupo Conceptos.

<sup>6</sup> "Por la cual se establece la metodología tarifaria para regular el cálculo de los costos de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado".

<sup>7</sup> "Por la cual se establece la metodología tarifaria para las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado con más de 5.000 suscriptores en el área urbana".

<sup>8</sup> Artículo 2.4.3.14 de la Resolución CRA 151 de 2001.