

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 22

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-088

Señor
XXXXXXXXXXXXX

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

¹ Radicado:

TEMA: PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES (PTAR)

Subtema: Viabilidad y disponibilidad en los servicios públicos de acueducto y alcantarillado - Prestadores de servicios públicos domiciliarios – Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

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

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a *la calidad del servicio y la responsabilidad del saneamiento y alcantarillado en la zona urbana de un municipio*. En ese sentido, las preguntas formuladas serán transcritas y resueltas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1955 de 2019⁶

Ley 1537 de 2012⁷

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁸

Resolución MVCT 799 de 2021⁹

Concepto SSPD-OJ-2024-156¹⁰

Concepto SSPD-OJ-2021-223¹¹

Concepto SSPD-OJ-2021-728¹²

Concepto SSPD-OJ-2020-975¹³

Concepto SSPD-OJ-2020-630¹⁴

Concepto SSPD-OJ-2020-339¹⁵

Concepto SSPD-OJ-2018-563¹⁶

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."

⁵ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

⁶ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

⁷ "Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones."

⁸ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

⁹ "Por la cual se modifica la Resolución 0330 de 2017"

¹⁰ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000156_2024.htm

¹¹ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000223_2021.htm

¹² Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000728_2021.htm

¹³ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000975_2020.htm

¹⁴ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000630_2020.htm

¹⁵ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000339_2020.htm

¹⁶ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000563_2018.htm

Concepto SSPD-OJ-2009-161¹⁷
Concepto CRA 17751 de 2015¹⁸

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia 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 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, teniendo en cuenta los siguientes ejes temáticos: (i) Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR, (ii) prestadores de servicios públicos domiciliarios, (iii) viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y (iv) facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

(i) Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR

Sea lo primero indicar que, la Ley 142 de 1994 en su artículo 5 numeral 5.1 dispone que los municipios deben asegurar que se presten los servicios públicos de manera eficiente, así:

“ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. <*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> **Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada*, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.**” (Negrilla fuera del texto)

De igual forma, el artículo 14 de la Ley ibidem define el saneamiento básico y el servicio público domiciliario de alcantarillado así:

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

(...)

¹⁷ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000161_2009.htm

¹⁸ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_cra_0017751_2015.htm

14.19. SANEAMIENTO BÁSICO. *Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.*

(...)

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.*

De esta forma, el tratamiento de aguas residuales que se realiza a través de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales- PTAR, se considera una actividad complementaria al servicio público domiciliario de alcantarillado y se rige por lo previsto en la Ley 142 de 1994 y en las demás normas regulatorias concordantes y vigentes.

En ese sentido, dicha actividad se enmarca dentro del esquema de prestación del servicio público y se encuentra bajo responsabilidad del prestador correspondiente.

Al respecto en Concepto CRA 17751 de 2015, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico indicó:

“(...) El numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 dispone que es competencia de los municipios asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, entre otros, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio. Del mismo modo, es competencia de los municipios apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en la citada Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

*Ahora bien, de acuerdo con la normatividad ambiental vigente, **los municipios o las personas prestadoras del servicio de alcantarillado, y sus actividades complementarias, conformadas como empresas de servicio público -ESP, deberán presentar a la Autoridad Ambiental Competente el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV, que deberá contener las actividades e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, y deberá estar articulado con los objetivos y las metas de calidad y uso que ésta defina. En este sentido la obligación de construir una PTAR está asociada a lo que se defina en el Plan de Saneamiento y Manejo de los Vertimientos que apruebe la Autoridad Ambiental respectiva y que debe ser financiada conforme las competencias de ley, en la prestación de este servicio.***

Por otra parte, debe tenerse presente que de acuerdo con el numeral 14.23 de la Ley 142 de 1994, el servicio público domiciliario de alcantarillado es un servicio consistente en 'la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta ley a las actividades complementadas de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos'.

De acuerdo con lo anterior, debe entenderse que las plantas de tratamiento de aguas residuales, son apenas uno de los componentes que integran el conjunto de instalaciones del servicio público domiciliario de alcantarillado, razón por la cual, aun cuando un sistema no cuente con una PTAR, se deben remunerar los costos asociados a los demás componentes del servicio. (...) (Subrayas y negrilla fuera del texto)

Así, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el artículo 71 de la Resolución 799 de 2021, la cual modificó la Resolución MVCT 330 de 2017 señala:

“ARTÍCULO 71. Modificar el artículo 256 de la Resolución 0330 de 2017, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 256. DEFINICIONES. Adóptense las siguientes definiciones para efectos de la interpretación y aplicación de las disposiciones generales del presente reglamento:

(...)

AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS, (ARD). Son las procedentes de los hogares, así como las de las instalaciones en las cuales se desarrollan actividades industriales, comerciales o de servicios y que correspondan a:

1) Descargas de los retretes y servicios sanitarios.

2) Descargas de los sistemas de aseo personal (duchas y lavamanos), de las áreas de cocinas y cocinetas, de las pocetas de lavado de elementos de aseo y lavado de paredes y pisos y del lavado de ropa (No se incluyen las de los servicios de lavandería industrial)”.

AGUAS RESIDUALES NO DOMÉSTICAS, (ARND). Son las procedentes de las actividades industriales, comerciales o de servicios distintas a las que constituyen aguas residuales domésticas, (ARD).

AGUAS RESIDUALES MUNICIPALES: Son las aguas compuestas por las aguas residuales domésticas y las aguas residuales no domésticas.

(...)

ALCANTARILLADO DE AGUAS RESIDUALES O SANITARIO. Sistema compuesto por todas las instalaciones destinadas a la recolección transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales domésticas y/o industriales.

(...)

PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA RESIDUAL (PTAR). Conjunto de obras, instalaciones, procesos y operaciones para tratar las aguas residuales.” (subraya fuera de texto)

Aunado a lo anterior, la Ley 1955 de 2019¹⁹, impone una obligación a los prestadores frente al tratamiento de aguas residuales, indicando en su artículo 14 que:

“ARTÍCULO 14. TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES. Los prestadores de alcantarillado estarán en la obligación de permitir la conexión de las redes de recolección a las plantas de tratamiento de aguas residuales de otros prestadores y de facturar esta actividad en la tarifa a los usuarios, siempre que la solución represente menores costos de operación, administración, mantenimiento e inversión a los que pueda presentar el prestador del servicio de alcantarillado. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Adicionalmente, la disposición de residuos líquidos no domésticos a la red de alcantarillado sin tratamiento podrá ser contratada entre el suscriptor y/o usuario y el prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado siempre y cuando este último tenga la capacidad en términos de infraestructura y tecnología para cumplir con los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales.”
(Subrayas fuera del texto)

De igual forma, sobre las plantas de tratamiento de aguas residuales esta Oficina Asesora en Concepto SSPD-OJ-2021-223 señaló:

“(…) Así las cosas, para la construcción de las PTAR deben tenerse en cuenta las características ambientales regionales y locales en donde se pretenden desarrollar y antes de ello, deberán consultarse las Guías Ambientales expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las disposiciones contenidas en las Leyes 99 de 1993, 142 de 1994, 632 de 2000 y 689 de 2001 y el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) citado anteriormente. Estos elementos constituyen un referente legal, técnico, de orientación conceptual, metodológico y procedimental para apoyar la gestión, manejo y el desempeño de los proyectos, obras o actividades propias de las plantas de tratamiento de aguas residuales. (…)” (Subrayas fuera del texto)

En el mismo sentido, en Concepto SSPD-OJ-2021-728, esta Oficina indicó:

“(…) En el mismo RAS, fueron señalados los requisitos técnicos que debían cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizarán los prestadores de servicios públicos domiciliarios del sector agua potable y saneamiento básico en las etapas de planeación, diseño, construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento y rehabilitación de su infraestructura.
En ese sentido, es de entender que las PTAR son activos del servicio público domiciliario de alcantarillado y su operación debe estar a cargo del prestador del servicio de alcantarillado.

¹⁹ Si bien es el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se debe indicar que “Los artículos no derogados expresamente por los planes de desarrollo posteriores o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior” por lo que se indica que el artículo 14 citado se encuentra vigente tal como se encuentra señalado en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html#14

*Así, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y **las actividades complementarias propias de dichos servicios, se encuentran sujetas al cumplimiento de lo previsto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y, por lo tanto, la persona que las desarrolla debe constituirse como persona prestadora**, así como cumplir con las obligaciones propias atendiendo, entre otros, lo señalado en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 (...)*” (Subrayas y negrilla fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, se entiende que, para la prestación del servicio público de alcantarillado y sus actividades complementarias, los prestadores deberán sujetarse al régimen de servicios públicos domiciliarios comprendido en la Ley 142 de 1994 y demás normas que la integran y complementan.

Para el caso específico de las PTAR será la Resolución 330 de 2017 del MVCT con sus modificaciones, lo anterior, sin perjuicio de las competencias concurrentes de las autoridades ambientales en materia de vertimientos y saneamiento.

En este punto, resulta importante hacer mención a lo indicado por esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2020-975 en el que se dijo:

*“(…) De otro lado, y en cuanto a las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, debe indicarse que según el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, **éstas hacen parte de la red matriz o red primaria de alcantarillado, razón por la cual, a voces, de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 2.3.1.1.1 ibídem, de su diseño, construcción y mantenimiento debe encargarse el prestador del servicio de alcantarillado, quien debe recuperar su inversión a través de las tarifas de servicios públicos**. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que según los artículos 14.23 de la Ley 142 de 1994 y 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, **el servicio público domiciliario de alcantarillado, que sólo puede ser prestado por personas organizadas en cualquiera de las formas a que se refiere el artículo 15 de la citada Ley, incluye como actividad complementaria la de tratamiento de los residuos líquidos que son generados por los usuarios**.*

*Lo anterior, no quiere decir sin embargo, que **la entrega de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR, que no fue construida por el prestador, deba realizarse a título gratuito, pues dado que esta se remunera vía tarifa, el Decreto 1077 de 2015, en su artículo 2.3.1.2.4, ha previsto que “En el evento en que el urbanizador acuerde con el prestador hacer el diseño y/o la construcción de redes matrices, el prestador está en la obligación de cubrirlos o retribuirlos”, consideración que también aplica en aquellos casos en que la construcción de la PTAR se haya realizado sin un acuerdo previo, pero en la que la expansión de las redes del prestador conlleve la integración de la infraestructura existente, a la red de alcantarillado que se opera**.*

***Sólo en el caso de que no exista prestador disponible del servicio de alcantarillado, una persona natural o jurídica podría operar una PTAR, caso en el cual deberá constituirse como un productor marginal**, en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley 142 de 1994, evento en el cual, se requerirá de un concepto previo de esta Superintendencia que, una vez emitido, permitiría que quien desarrolle la actividad para su autoabastecimiento, y/o el abastecimiento de un servicio*

a personas a ella vinculadas, pueda remunerar su prestación. (...)” (Subrayas y negrilla fuera del texto)

Bajo el contexto normativo anterior y de los conceptos citados se puede considerar que, las PTAR se encuentran dentro de la actividad complementaria de tratamiento del servicio de alcantarillado y por tanto hacen parte de la red matriz o red primaria de alcantarillado.

En ese sentido, su diseño, construcción y mantenimiento, están a cargo de los prestadores de servicios públicos de alcantarillado, quienes deben recuperar su inversión a través de las tarifas del servicio público prestado. Sin embargo, existen casos en los que los prestadores pueden llegar a acuerdos con los urbanizadores, para que estos diseñen y construyan las PTAR, evento en el cual el prestador tendrá la obligación de cubrir o retribuir los gastos, de igual forma mediante la tarifa cobrada.

Finalmente, en cuanto a la operación de las PTAR, si no existe un prestador disponible para realizar esta función se podría operar por una persona natural o jurídica, constituyéndose como productor marginal. En todo caso, dicha figura deberá sujetarse a los términos y condiciones previstos en la Ley 142 de 1994 y bajo verificación de no afectación a la comunidad.

De igual forma es necesario citar el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en el cual, como ya se dijo, da una serie de definiciones, indicando que:

*“(...) 7. **Red matriz o red primaria de alcantarillado.** Es el conjunto de tuberías, accesorios, estructuras y equipos que reciben el agua procedente de las redes secundarias o locales y las transporta hasta las plantas de tratamiento de aguas residuales o hasta el sitio de su disposición final.*

Su diseño, construcción y mantenimiento estará a cargo de la empresa prestadora del servicio, la cual deberá recuperar su inversión a través de tarifas de servicios públicos.

*8. **Red secundaria o red local de alcantarillado.** Conjunto de tuberías, accesorios, estructura y equipos que conforman el sistema de evacuación y transporte de las aguas lluvias, residuales o combinadas de una comunidad y al cuál descargan las acometidas de alcantarillado de los inmuebles y llega hasta la red matriz o primara de alcantarillado. Su diseño y construcción corresponde a los urbanizadores. (...)”* (Subrayas fuera del texto)

De la lectura anterior, se observa que, tal como se indicó líneas atrás, el diseño, construcción y mantenimiento de la red matriz o primaria de alcantarillado, donde se encuentran la PTAR está a cargo de los prestadores del servicio, por su parte, el diseño y construcción de la red secundaria o red local de alcantarillado corresponde a los urbanizadores, a menos que, se haya hecho un acuerdo previo entre el prestador y el urbanizador para la construcción de la red primaria, reiterando que, se le deberán retribuir los gastos a este.

(ii) Prestadores de servicios públicos domiciliarios

El artículo 15 de la Ley 142 de 1994 señala quienes pueden prestar los servicios públicos así:

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

15.1. Las empresas de servicios públicos.

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

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

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

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

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

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

En ese sentido, la prestación de los servicios públicos domiciliarios se estructura bajo un esquema de pluralidad de prestadores, en el marco de la libertad de entrada y la libre competencia.

Unidades de Servicios Públicos:

En relación con las unidades de servicios públicos, estas son, como ya se dijo, cuando los municipios prestan de forma directa los servicios públicos domiciliarios.

Así, el artículo 367 de la Constitución Política indica:

“ARTICULO 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el

régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.” (Subrayas fuera del texto)

Esta prestación directa, fue definida a través del numeral 14.14, artículo 14 de la Ley 142 de 1994 de la siguiente forma:

“14.14. PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS POR UN MUNICIPIO. Es la que asume un municipio, bajo su propia personalidad jurídica, con sus funcionarios y con su patrimonio.” (subraya fuera de texto)

Siguiendo la misma línea, el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 establece la obligación de los municipios de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, en el numeral 5.1 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...)”
(Subrayas fuera del texto)

A su vez el artículo 6 de la Ley 142 de 1994 precisa que la prestación directa de servicios públicos por parte del municipio constituye un régimen excepcional, el cual procede únicamente cuando las características técnicas, económicas y de conveniencia general lo aconsejen.

En el marco de las normas transcritas, es preciso señalar que la regla en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios, es la libertad de entrada y la libre competencia, razón por la cual, los artículos 367 de la Constitución Política y artículo 6 de la Ley 142 de 1994 determinan como excepción, la prestación directa de dichos servicios por los entes territoriales, siempre que se cumpla o materialicen ciertos aspectos técnicos y económicos respecto de la prestación del servicio público domiciliario que se trate y exista una conveniencia general que lo permita y aconseje.

En este sentido, tal como lo señalan los numerales 6.1 a 6.3 del artículo 6, los municipios prestarán directamente los servicios públicos domiciliarios en tres circunstancias particulares:

- En el caso que el municipio haga invitación pública a las ESP para la prestación del servicio, ninguna de estas se ofreciera a prestarlo.
- Ninguna ESP se ofrece a prestarlo, el municipio hace invitación pública a otros municipios, al Departamento del que haga parte, a la Nación, o a otras personas privadas y públicas para que se organicen en una ESP, pero no hay respuesta adecuada al respecto.
- Cuando existan estudios aprobados por el Superintendente que demuestren: que la prestación directa por parte del municipio tendrá un costo inferior, y, que la calidad y atención al usuario puede ser igual a la que ofrecen estas empresas.

Productores marginales:

El numeral 15.2 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, transcrito líneas atrás, hace referencia a la autoprestación de servicios públicos domiciliarios, lo que se conoce como productores marginales, que se encuentran definidos en el artículo 14 de la ley en mención que los define así:

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 16. APLICACIÓN DE LA LEY A LOS PRODUCTORES DE SERVICIOS MARGINALES, [INDEPENDIENTE] O PARA USO PARTICULAR. <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] corregido mediante FE DE ERRATAS> Los productores de servicios marginales o para uso particular se someterán a los artículos 25 y 26 de esta Ley. Y estarán sujetos también a las demás normas pertinentes de esta Ley, todos los actos o contratos que celebren para suministrar los bienes o servicios cuya prestación sea parte del objeto de las empresas de servicios públicos, a otras personas en forma masiva, o a cambio de cualquier clase de remuneración, o gratuitamente a quienes tengan vinculación económica con ellas según la Ley, o en cualquier manera que pueda reducir las condiciones de competencia. Las personas jurídicas a las que se refiere este artículo, no estarán obligadas a organizarse como empresas de servicios públicos, salvo por orden de una comisión de regulación. En todo caso se sobreentiende que los productores de servicios marginales independientes o para uso particular de energía eléctrica están sujetos a lo dispuesto en el artículo 45 de la ley 99 de 1993.

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

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

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

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

Por último, de la disposición citada se desprende que, **cuando los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo se encuentren disponibles en determinada**

zona, se impuso la obligación en cabeza de los usuarios de vincularse como tal y, en tal medida, cumplir con los deberes que se deriven de esa condición, salvo que acrediten que cuenta con una alternativa que no perjudique a la comunidad. (...)
(Negrilla fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, un productor marginal es aquel que se autoabastece en cuanto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en este caso para el servicio de alcantarillado y saneamiento básico o, les presta el servicio a una pequeña clientela que tenga vinculación directa con él o presta el servicio como subproducto de otra actividad principal; es de aclarar que en el primer caso, es decir en el autoabastecimiento del servicio, deberá demostrar que cuenta con una alternativa que no ponga en riesgo a la comunidad.

De otra parte, se reitera que para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo si estos se encuentran disponibles, el usuario deberá vincularse para la prestación de dicho servicio. Lo anterior, refuerza el carácter obligatorio del acceso al servicio cuando existe disponibilidad, como garantía de condiciones adecuadas de salubridad y prestación, a menos, como ya se dijo, acredite una alternativa de abastecimiento que no perjudique a la comunidad.

(iii) Viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Frente al tema de la viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, la Ley 1537 de 2012 en su artículo 50 señala:

ARTÍCULO 50. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, están obligados a otorgar la viabilidad y disponibilidad de los servicios y prestarlos efectivamente a usuarios finales, en los suelos legalmente habilitados para el efecto, incluyendo los nuevos sometidos al tratamiento de desarrollo, renovación urbana o consolidación, salvo que demuestren, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la recepción de la solicitud de licencia respectiva, no contar con capacidad ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos y condiciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En caso de que la Superintendencia compruebe que la empresa no cuenta con la capacidad, el ente territorial a fin de desarrollar los proyectos previstos en la presente ley, adelantará las acciones necesarias para asegurar la financiación de la infraestructura requerida o aplicar lo establecido en los parágrafos 4o y 5o del artículo 16 de la Ley 1469 de 2011. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá apoyar la financiación y desarrollo de estos proyectos en el marco de la política de Agua Potable y Saneamiento Básico.
(Subrayas fuera del texto)

La anterior norma fue reglamentada por el Decreto 3050 de 2013, a su vez compilado por el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y en el artículo 2.3.1.1.1 numeral 9 hace referencia al certificado de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos indicando que:

“ARTÍCULO 2.3.1.1.1. Definiciones. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

9. Certificación de viabilidad y disponibilidad inmediata de servicios públicos. Es el documento mediante el cual el prestador del servicio público certifica la posibilidad técnica de conectar un predio o predios objeto de licencia urbanística a las redes matrices de servicios públicos existentes. Dicho acto tendrá una vigencia mínima de dos (2) años para que con base en él se trámite la licencia de urbanización.” (Subrayas fuera del texto)

Dicha certificación constituye un instrumento técnico mediante el cual el prestador determina la posibilidad de conexión a las redes existentes, en función de la capacidad instalada del sistema.

En el capítulo 2 de dicho Decreto se reglamenta todo lo relacionado con la viabilidad y disponibilidad, este capítulo establece, entre otras cosas, lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.3.1.2.4. Viabilidad y disponibilidad inmediata de servicios públicos para proyectos de urbanización. Los prestadores de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado dentro de las áreas del perímetro urbano, están en la obligación de expedir la certificación de viabilidad y disponibilidad inmediata de los mencionados servicios cuando le sean solicitadas.

En la viabilidad y disponibilidad inmediata de servicios públicos se establecen las condiciones técnicas para conexión y suministro del servicio, las cuáles desarrollará el urbanizador a través del diseño y construcción de las redes secundarias o locales que están a su cargo. Una vez se obtenga la licencia urbanística, el urbanizador responsable está en la obligación de elaborar y someter a aprobación del prestador de servicios públicos los correspondientes diseños y proyectos técnicos con base en los cuáles se ejecutará la construcción de las citadas infraestructuras.

La ejecución de los proyectos de redes locales o secundarias de servicios públicos las hará el urbanizador en tanto esté vigente la licencia urbanística o su revalidación.

Entregadas las redes secundarias de servicios públicos, corresponde a los prestadores su operación, reposición, adecuación, mantenimiento, actualización o expansión para atender las decisiones de ordenamiento territorial definidas en los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

El urbanizador está en la obligación de construir las redes locales o secundarias necesarias para la ejecución del respectivo proyecto urbanístico y la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado. En estos casos el prestador del servicio deberá hacer la supervisión técnica de la ejecución de estas obras y recibir la infraestructura. Cuando el proyecto se desarrolle por etapas este recibo se dará a la finalización de la correspondiente etapa.

En el evento en que el urbanizador acuerde con el prestador hacer el diseño y/o la construcción de redes matrices, el prestador está en la obligación de cubrirlos o retribuirlos.

En ningún caso las empresas prestadoras podrán exigir los urbanizadores la realización de diseños y/o construcción de redes matrices o primarias.” (Subrayas fuera del texto)

(Decreto 3050 de 2013, artículo 4).

“ARTÍCULO 2.3.1.2.5. Término para resolver la solicitud de viabilidad y disponibilidad inmediata. Los prestadores de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado deberán decidir sobre la solicitud de viabilidad y disponibilidad inmediata de los mencionados servicios, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la fecha de recepción de la solicitud presentada por el interesado. En todo caso ante la falta de respuesta se podrá acudir a los mecanismos legales para la protección del derecho de petición.” (Subrayas fuera del texto)

(Decreto 3050 de 2013, artículo 5).

“ARTÍCULO 2.3.1.2.6. Prestación efectiva de los servicios para predios ubicados en sectores urbanizados. Los prestadores de los servicios públicos de acueducto y/o alcantarillado tienen la obligación de suministrar efectivamente los servicios a los predios urbanizados y/o que cuenten con licencia de construcción. Para el efecto, deberán atender las disposiciones de ordenamiento territorial y adecuar su sistema de prestación a las densidades, aprovechamientos urbanísticos y usos definidos por las normas urbanísticas vigentes, sin que en ningún caso puedan trasladar dicha responsabilidad a los titulares de las licencias de construcción mediante la exigencia de requisitos no previstos en la ley. El titular de la licencia de construcción deberá solicitar su vinculación como usuario al prestador, la cuál (sic) deberá ser atendida en un término no mayor a quince (15) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud.

PARÁGRAFO. *Para el efecto de lo dispuesto en el presente artículo, los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado deben articular sus planes de ampliación de prestación del servicio, sus planes de inversión y demás fuente de financiación, con las decisiones de ordenamiento contenidas en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen y complementen, así como (sic) con los programas de ejecución de los planes de ordenamiento contenidos en los planes de desarrollo municipales y distritales.*

(Decreto 3050 de 2013, artículo 6).

De acuerdo con lo anterior, la viabilidad y disponibilidad de los servicios de acueducto y alcantarillado, es un trámite que deben efectuar los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, dentro de las áreas del perímetro urbano, cuando le sean solicitadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3.1.2.2. y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, trámite que se encuentra sujeto a revisión por parte de esta Superintendencia, cuando el prestador decide negarla.

No obstante, esta certificación no se agota en un acto formal, sino que debe corresponder a condiciones reales que permitan la efectiva prestación del servicio.

Finalmente, es importante mencionar los artículos 22 y 26 de la Ley 142 de 1994 en donde se dice:

“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.”*

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

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

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia.” (Subrayas fuera del texto)

Frente a este tema, el Concepto SSPD-OJ-2009-161 señaló:

“(…) En cuanto a los permisos municipales, tenemos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 142 de 1994 las empresas prestadoras deben someterse a las normas generales sobre: planeación urbana, circulación y tránsito, uso del espacio público, seguridad y tranquilidad ciudadana.

Por su parte, las autoridades municipales deben ajustarse a dichas disposiciones y por lo tanto deben exigir a las empresas de servicios públicos ciertos requisitos para la obtención del correspondiente permiso municipal para emprender actividades tendientes a la construcción de redes y deben considerar las normas de orden urbanístico sin condicionar su expedición a elementos ajenos.

Debe tenerse en cuenta que la ley determina que hay libertad en la construcción de infraestructura en servicios públicos y que tal derecho tiene como objetivo generar

competencia en la prestación del servicio, hecho que se traduce en un beneficio para el usuario final. (...)” (Subrayas fuera del texto)

En cuanto al uso del suelo, en Concepto SSPD-OJ-2020-339 se dijo:

“(...) De otro lado, en cuanto a los requisitos que deban acreditarse en función del uso del suelo, cada prestador deberá estar a lo dispuesto por el municipio respectivo, de acuerdo con las competencias atribuidas a estos sobre ordenación de sus territorios en las Leyes 136 y 152 de 1994, 388 de 1997 y 507 de 1999, así como en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

De igual forma, en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de materias relativas al uso de suelo, serán los municipios los encargados de determinar las autorizaciones respectivas, según la actividad que se desarrolle en un momento dado del tiempo (...)”

Así las cosas, se entiende que los prestadores de servicios públicos domiciliarios están sujetos a las normas generales sobre planeación urbana, circulación, tránsito, uso del espacio público, respecto al cual deben sujetarse a lo establecido por cada municipio, por lo que tanto la autoridad administrativa como los prestadores de servicios públicos deberán cumplir la normatividad respectiva, sin condicionar los permisos a elementos distintos a los establecidos normativamente.

En la misma línea, en Concepto SSPD-OJ-2018-563 esta Oficina señaló:

“(...) De conformidad con lo señalado en estas disposiciones, es claro que una vez se obtenga la licencia urbanística, el urbanizador responsable tiene la obligación de elaborar y someter a aprobación del prestador de servicios públicos, los correspondientes diseños y proyectos técnicos con base en los cuales se ejecutará la construcción de la infraestructura (redes secundarias o locales a su cargo) necesaria para la conexión y suministro de los servicios. La ejecución de estos proyectos de redes locales o secundarias de servicios públicos debe ser realizada por el urbanizador mientras se encuentre vigente la licencia urbanística.

En efecto, el urbanizador está en la obligación de construir las redes locales o secundarias requeridas para la ejecución del respectivo proyecto urbanístico y la prestación efectiva de los servicios de acueducto y alcantarillado, bajo la supervisión técnica del prestador, quien recibirá la infraestructura.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que una de las obligaciones del Estado, es la de asegurar a todas las personas y en especial a las de menores ingresos, el acceso a los servicios básicos, y que en el Plan Nacional de Desarrollo vigente se determinó que el Gobierno Nacional debe definir esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión, en las que no pueden alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley (...)” (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, es claro que el urbanizador solo tiene la obligación de diseñar, construir y ejecutar la infraestructura de las redes secundarias o locales, pero no de la red primaria, a menos que lleguen a un acuerdo con el prestador.

Esta distribución de responsabilidades impide trasladar al usuario final obligaciones que corresponden estructuralmente al sistema de prestación.

De lo anteriormente dicho se entiende que son los prestadores quienes deben construir la red primaria de alcantarillado, donde se encuentran las PTAR, y en caso de que sea el municipio el que esté prestando directamente la obligación se entendería que, como prestador del servicio sería la obligación de este.

(iv) Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Con respecto a las competencias constitucionales, legales y jurisprudenciales que le han sido asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se puede colegir que en concordancia con los artículos constitucionales 367 y 370, el legislador promulgó la Ley 142 de 1994, por la cual determinó que las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia que recae sobre las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, estaría en cabeza de esta Superintendencia. Dichas funciones quedan delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, así como la reglamentación del Decreto 1369 de 2020.

Así mismo, la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia, mediante el concepto SSPD-OJ-2020-630 explicó el alcance de la vigilancia integral y del parágrafo del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

“(...) En relación con las inquietudes que se presentan, debe indicarse que si bien en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, a esta Superintendencia le corresponde la vigilancia integral del cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que se sujeten quienes presten servicios públicos, tal competencia debe ejercerse bajo el estricto marco de lo dispuesto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, de lo que deviene que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, no debe llevar a la Superintendencia a la realización de actos para los que expresamente no se le ha autorizado.

En este punto, resulta pertinente traer a colación lo previsto en el inciso primero del parágrafo del artículo 79 ibidem que dispone lo siguiente: “PARÁGRAFO 1o. En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, <sic> visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. (...)”.

Desde esa óptica, las competencias de la entidad en materia de supervisión de quienes prestan servicios públicos se encuentran delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, y por lo indicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en decisiones de conflictos negativos de competencia con otras Superintendencias a las siguientes:

- a. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila (i) los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, (ii) las actividades que realicen las personas prestadoras de que trata la ley de manera integral siempre que estén reguladas y en los términos que fije la Ley respecto de sus competencias, (iii) las actividades complementarias a que se refiere el artículo 14 ibidem, (iv) las actividades inherentes a la prestación de los servicios públicos a las que se refiera así sea en forma tangencial el régimen de los servicios públicos y tengan regulación, (v) los otros servicios previstos en normas especiales de la Ley 142 de 1994 (generación de aguas, procesos de desalinización y similares – art. 161, y desarrollo de las funciones del CND eléctrico – art. 171) y (vi) las actividades que incidan determinadamente en la correcta prestación de los servicios públicos y que puedan asimilarse a alguna de las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos, previa definición por parte de este ente de control.
- b. De igual manera, la Superintendencia vigila aspectos subjetivos de los prestadores, en el marco de las reglas generales establecidas en la Ley 142 de 1994. No obstante, tal posibilidad no implica que la entidad pueda asumir competencias que no le hayan sido expresamente asignadas.
- c. La vigilancia puede empezar desde antes de que inicie la operación de servicios públicos, siempre que la actividad que esté desarrollando el futuro prestador sea inherente o asimilada y esté sujeta a regulación (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00092). Lo anterior, en virtud del carácter preventivo inmerso en las funciones de policía administrativa en cabeza de la Superintendencia.
- d. La vigilancia termina, en caso de empresas de liquidación, cuando cese la prestación del servicio público domiciliario, siempre que la liquidación no haya estado precedida de un proceso de toma de posesión (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00143).
- e. Las funciones de inspección y vigilancia dependen de que el incumplimiento de la Ley material por parte de los prestadores afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)
- f. La función de sanción sólo debe activarse cuando no esté atribuida a otra autoridad (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)
- g. La Superintendencia no puede aprobar previamente actos y contratos de sus vigiladas (Parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994) (...)."

En ese contexto, y a partir de los criterios delimitados por el régimen de los servicios públicos domiciliarios y la jurisprudencia del Consejo de Estado, se reafirma que las competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se circunscriben al ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores, dentro de los límites legales establecidos, sin que ello implique la asunción de competencias regulatorias, contractuales o de gestión, ni la resolución de situaciones particulares, en el marco de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones para las preguntas presentadas en la consulta:

- 1. En un inmueble ubicado en pleno centro urbano del municipio (...), ¿la obligación de garantizar el saneamiento básico corresponde al prestador del servicio público de alcantarillado ó al Municipio (...) (Alcaldía) conforme a la Ley 142 de 1994?*
- 2. ¿El saneamiento básico en zona urbana centro de (...) hace parte esencial e inseparable del servicio público domiciliario de alcantarillado que debe recibir el ciudadano?*

El saneamiento básico hace referencia a las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo.

En ese sentido, en zonas urbanas donde exista un esquema de prestación definido, la responsabilidad de garantizar la prestación efectiva del servicio, incluyendo sus actividades complementarias como el tratamiento de aguas residuales, recae en el prestador del servicio público de alcantarillado.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde a los municipios asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, en los términos del artículo 5 de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, el saneamiento básico constituye un componente esencial del servicio público domiciliario de alcantarillado, cuya prestación debe garantizarse en condiciones de calidad, continuidad y cobertura.

- 3. En un inmueble situado en pleno casco urbano consolidado del municipio (...). ¿Es jurídicamente procedente exigir al ciudadano la construcción de sistemas individuales de tratamiento de aguas residuales?*
- 4. ¿Puede trasladarse al usuario urbano la carga estructural del saneamiento cuando el municipio cuenta formalmente con régimen de prestación del servicio público?*

En términos generales, cuando en una zona urbana exista un esquema de prestación del servicio público domiciliario de alcantarillado, no sería procedente, en principio, trasladar al usuario la obligación de asumir cargas asociadas a la infraestructura del sistema, como la implementación de soluciones individuales de tratamiento de aguas residuales.

Lo anterior, en la medida en que dichas actividades se enmarcan dentro del ámbito del servicio público domiciliario de alcantarillado y de sus actividades complementarias, en los términos del régimen previsto en la Ley 142 de 1994.

Sin perjuicio de lo anterior, de manera excepcional, podrán contemplarse esquemas de autoabastecimiento o soluciones individuales, siempre que no exista disponibilidad del servicio

o se acredite una alternativa técnicamente viable que no genere afectaciones a la comunidad, conforme al régimen aplicable.

En consecuencia, la existencia de infraestructura insuficiente o de limitaciones en el sistema no habilitaría, por sí misma, el traslado de dichas cargas al usuario, debiendo analizarse cada situación a la luz de las condiciones técnicas, regulatorias y de prestación del servicio.

5. ¿La inexistencia o insuficiencia de infraestructura pública en una zona urbana central (...), exonera al prestador de su obligación legal en zona urbana?

6. ¿La disponibilidad real de conexión y la garantía de saneamiento constituyen parte del estándar mínimo de calidad del servicio en zona urbana (...)?

En el marco del régimen de los servicios públicos domiciliarios, la prestación del servicio de alcantarillado en zonas urbanas supone la existencia de un esquema organizado que permita garantizar su suministro efectivo a los usuarios. En este contexto, las obligaciones del prestador no se limitan a la existencia formal del servicio, sino que comprenden la adopción de las medidas necesarias para asegurar su prestación en condiciones adecuadas.

En ese sentido, la inexistencia o insuficiencia de infraestructura no exonera, en principio, al prestador de las obligaciones propias del servicio, en la medida en que este debe desarrollar sus actividades conforme a los planes de expansión y a los instrumentos de planeación aplicables. Esto implica que las limitaciones técnicas o de cobertura deben ser abordadas dentro del marco de gestión del prestador, sin que puedan trasladarse automáticamente sus efectos al usuario.

De igual manera, la prestación del servicio en zonas urbanas debe responder a condiciones que permitan su uso efectivo por parte de los usuarios, lo cual supone no solo la posibilidad formal de conexión, sino la existencia de condiciones reales que garanticen su funcionamiento. En este sentido, la infraestructura y su disponibilidad constituyen un elemento esencial para materializar el acceso al servicio.

Así mismo, la disponibilidad real de conexión y las condiciones de saneamiento hacen parte de los elementos asociados a la adecuada prestación del servicio en zonas urbanas, en el marco de los principios de calidad y continuidad previstos en la Ley 142 de 1994. En consecuencia, estos elementos deben ser considerados dentro de los estándares que orientan la prestación del servicio, sin que su ausencia pueda entenderse como una situación que releve al prestador de sus responsabilidades.

7. ¿Puede la Superintendencia iniciar su vigilancia de las actuaciones cuando en sectores céntricos urbanos no se garantiza efectivamente el saneamiento?

Las competencias de la Entidad en materia de supervisión de quienes prestan servicios públicos se encuentran delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019 y básicamente se pueden sintetizar en las siguientes:

- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila (i) los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, (ii) las actividades que realicen las personas prestadoras de que trata la ley de manera integral siempre que estén reguladas y en los términos que fije la Ley respecto de sus competencias, (iii) las actividades complementarias a que se refiere el artículo 14 ibidem, (iv) las actividades inherentes a la prestación de los servicios públicos a las que se refiera así sea en forma tangencial el régimen de los servicios públicos y tengan regulación, (v) los otros servicios previstos en normas especiales de la Ley 142 de 1994 (generación de aguas, procesos de desalinización y similares – art. 161, y desarrollo de las funciones del CND eléctrico – art. 171) y (vi) las actividades que incidan determinadamente en la correcta prestación de los servicios públicos y que puedan asimilarse a alguna de las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos, previa definición por parte de este ente de control.

Según lo indicado por el artículo 79 numeral 79.1 de la Ley 142 de 1994 las funciones de inspección y vigilancia de esta Superintendencia dependen de que el incumplimiento de la Ley material por parte de los prestadores afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994).

En ese sentido, cuando en zonas urbanas se evidencien situaciones que puedan afectar la adecuada prestación del servicio, como la falta de condiciones efectivas de saneamiento, esta Superintendencia podrá, en el marco de sus competencias, adelantar las actuaciones de inspección, vigilancia y control a que haya lugar.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad. Cordialmente

Cordialmente

MARIA CAMILA LOZANO MARTINEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)