

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 15

Bogotá, D.C.,

## CONCEPTO SSPD-OJ-2026-159

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>

### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “(...) *absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios* (...)”.

### ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Radicado

TEMA: **IMPOSICION DE SERVIDUMBRES EN EL SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO**

Subtemas: Legalización de servidumbres

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

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>4</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.”

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](http://www.superservicios.gov.co)

Direcciones Territoriales

Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.

Código postal: 110221

Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001

Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003

Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046

Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031

Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002

Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

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

## CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a imposición de servidumbres por vía administrativa por parte de un prestador del servicio público de acueducto y alcantarillado, la posibilidad de legalizar servidumbres de hecho, o adquirirlas por prescripción y la compra de mejoras realizadas por terceros en inmuebles propios del prestador, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 84 de 1873<sup>5</sup>

Ley 56 de 1981<sup>6</sup>

Ley 142 de 1994<sup>7</sup>

Ley 1682 de 2013<sup>8</sup>

Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015<sup>9</sup>

Decreto 738 de 2014<sup>10</sup>

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-19

Concepto SSPD-OJ-2019-560

## CONSIDERACIONES

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

Para el desarrollo del presente concepto, nos referiremos a los siguientes temas, aclarando que el concepto se emitirá exclusivamente en el marco del servicio público de acueducto y alcantarillado: i) Participación de los municipios en la prestación de los servicios públicos, ii) Sustento de la facultad de los prestadores de servicios públicos para promover la constitución de

<sup>5</sup> "Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia."

<sup>6</sup> "Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras"

<sup>7</sup> "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

<sup>8</sup> "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias."

<sup>9</sup> "Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía"

<sup>10</sup> "Por el cual se reglamentan los términos para adelantar la negociación directa y la imposición de servidumbres por vía administrativa, de que trata el artículo 38 de la Ley 1682 de 2013"

servidumbres, iii) Marco legal para la imposición de servidumbres, iv) Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos para imposición de servidumbres, v) Servidumbres de hecho y servidumbres voluntarias.

### **i) Participación de los municipios en la prestación de los servicios públicos**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, la prestación de los servicios públicos puede ser efectuada por el Estado, directa o indirectamente, por los particulares, o por comunidades organizadas,

Por tal motivo, en materia de servicios públicos domiciliarios, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, dispone, entre otros habilitados para prestar el servicio a los siguientes:

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

***15.1. 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. (...)***

***15.6. 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.”***

El artículo 367<sup>11</sup> de la Constitución Política habilita a los municipios de forma excepcional, para prestar los servicios públicos de manera directa, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y en desarrollo de dicha previsión constitucional el artículo 6 de la Ley 142 de 1994 establece un procedimiento que los municipios deben agotar para tal efecto.

Por otra parte, los municipios pueden prestar el servicio en forma indirecta, esto es, creando o participando en la constitución de empresas prestadoras de servicios públicos, bajo las reglas contenidas en el artículo 27<sup>12</sup> de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, sin que puedan alterar las condiciones de competencia en la prestación del servicio, otorgando privilegios o ventajas a las empresas en las que tenga participación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley 142 de 1994.

Así las cosas, resulta claro que toda empresa de servicios públicos, constituida con aportes de un municipio, independientemente del porcentaje de participación pública en la conformación de su capital, es una persona jurídica diferente del ente territorial, y, por lo tanto, corresponde a un esquema de prestación indirecta del servicio público domiciliario. La anterior diferencia resulta relevante para efecto de determinar la competencia para la imposición administrativa de servidumbre en los términos de los artículos 117 y 118 de la Ley 142 de 1993.

---

<sup>11</sup> “ARTÍCULO 367. (...) 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. (...)”

<sup>12</sup> “ARTÍCULO 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:

27.1. No podrán otorgar ni recibir de las empresas privilegio o subsidio distinto de los que en esta Ley se precisan. (...)”

## **ii) Sustento de la facultad de los prestadores de servicios públicos para promover la constitución de servidumbres**

El artículo 58 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999 establece que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, o interés social, resultan en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado debe ceder al público o social.

*“ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)”*

En desarrollo de dicha disposición constitucional el artículo 56 de la Ley 142 de 1994, declara de utilidad pública e interés social, la ejecución de obras para prestar servicios públicos y la adquisición de espacios para garantizar la protección de las instalaciones, autorizando la expropiación con dicho propósito:

*“ARTÍCULO 56. DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERES SOCIAL PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. Declárase de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas. Con ambos propósitos podrán expropiarse bienes inmuebles.<sup>13</sup>”*

Adicionalmente, el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 faculta a los prestadores para que cuando sea necesario para prestar el servicio, pasen por predios ajenos, ocupen zonas temporalmente, remuevan obstáculos, transiten, adelanten obras, vigilen y en general adelanten las actividades necesarias para prestar los servicios:

*“ARTÍCULO 57. FACULTAD DE IMPONER SERVIDUMBRES, HACER OCUPACIONES TEMPORALES Y REMOVER OBSTÁCULOS. Cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio. El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione.*

*<Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducciones de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas\*, podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa*

<sup>13</sup> La ley 142 de 1994 dispone “ARTÍCULO 116. ENTIDAD FACULTADA PARA IMPULSAR LA EXPROPIACIÓN. Corresponde a las entidades territoriales, y a la Nación, cuando tengan la competencia para la prestación del servicio, determinar de manera particular y concreta si la expropiación de un bien se ajusta a los motivos de utilidad pública e interés social que consagra la ley, y producir los actos administrativos e impulsar los procesos judiciales a que haya lugar.”

interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar.” Subrayado fuera del texto.

La norma citada pone en cabeza del prestador la obligación de indemnizar al propietario del predio afectado en los términos de la Ley 56 de 1981, por las incomodidades y perjuicios<sup>14</sup> que le ocasione.

Considerando lo indicado previamente, si bien la construcción e instalación de infraestructura relacionada con la prestación de servicios públicos domiciliarios, se considera de utilidad pública e interés social, el uso de predios de propiedad privada debe estar precedido de un proceso de imposición de servidumbre, sin perjuicio del cumplimiento de las garantías constitucionales y legales asociadas al debido proceso y a la indemnización de los perjuicios ocasionados.

Por tal motivo, el artículo 33 de la Ley 142 de 1994 consagra la facultad de los prestadores de usar espacio público, ocupar predios ajenos temporalmente, y promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes necesarios para la prestación del servicio:

*“ARTÍCULO 33. FACULTADES ESPECIALES POR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. Quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas que esta Ley u otras anteriores, confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio; pero estarán sujetos al control de la jurisdicción en lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos, y a responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos.”*

### **iii) Alcance de las servidumbres en servicios públicos**

El artículo 879 del Código Civil define la servidumbre así:

*“Artículo 879. Concepto de Servidumbre. Servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño”.*

Sin embargo, tal como se indicó en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-19, en servicios públicos las servidumbres no se limitan a bienes raíces, sino a todo tipo de bienes esenciales para la prestación de servicios públicos:

*“(…) Ahora bien, aunque la regulación del Código Civil sobre servidumbres está asociada en su totalidad a predios, dentro del concepto de bienes raíces o inmuebles, en materia de servicios públicos la Ley 142 de 1994<sup>(2)</sup> estableció unas servidumbres especiales que afectan otro tipo de bienes esenciales para la prestación de los servicios públicos. Así, por ejemplo, el artículo 28 de la ley 142 de 1994, señala que las comisiones de regulación pueden exigir que haya posibilidad de interconectar redes cuando sea necesario para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia.*

<sup>14</sup> La Ley 142 de 1994 dispone “ARTÍCULO 119. EJERCICIO Y EXTINCIÓN DEL DERECHO DE LAS EMPRESAS. Es deber de las empresas, en el ejercicio de los derechos de servidumbre proceder con suma diligencia y cuidado para evitar molestias o daños innecesarios a los propietarios, poseedores o tenedores de los predios y a los usuarios de los bienes, y para no lesionar su derecho a la intimidad.”

*Así las cosas, en materia de servicios públicos existe la posibilidad de afectar el ejercicio del derecho de propiedad mediante la imposición de servidumbres, no solo sobre predios o bienes raíces, sino sobre la infraestructura esencial de los operadores de servicios públicos, tales como redes, ductos, etc., de conformidad con los artículos 28 y 57 de la ley 142 de 1994. (...)”*

#### **iv) Marco legal para la imposición de servidumbres**

##### **Ley 142 de 1994**

La Ley 142 de 1994 en los artículos 117 y 118 dispone que los prestadores interesados en beneficiarse de una servidumbre para el cumplimiento de su objeto pueden: a) solicitar su imposición mediante acto administrativo, siendo competentes para tal efecto la Nación y los entes territoriales cuando tengan competencia para prestar el servicio y las Comisiones de Regulación, o, b) promover el proceso judicial consagrado en la Ley 56 de 1981 para imposición de servidumbres.

*“ARTÍCULO 117. LA ADQUISICIÓN DE LA SERVIDUMBRE. La empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, para cumplir su objeto, podrá solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981.”*

*“ARTÍCULO 118. ENTIDAD CON FACULTADES PARA IMPONER LA SERVIDUMBRE. Tienen facultades para imponer la servidumbre por acto administrativo las entidades territoriales y la Nación, cuando tengan competencia para prestar el servicio público respectivo, y las comisiones de regulación.”*

Respecto al alcance de esta facultad y las entidades competentes para imponer las servidumbres la Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-19 señaló lo siguiente:

*“(…) Entonces, conforme a lo dispuesto en las normas citadas, las empresas de servicios públicos carecen de competencia para imponer servidumbres; en esa medida, como se explica a continuación, la empresa que quiera beneficiarse de una servidumbre deberá acudir a la comisión de regulación respectiva, o adelantar el proceso judicial conforme a la ley 56 de 1981, de manera tal que una vez agotado el procedimiento de imposición de servidumbre puedan acceder a la misma con la retribución necesaria para el propietario del bien afecto a la servidumbre.*

##### **1.3. ENTIDADES COMPETENTES PARA IMPONER SERVIDUMBRES.**

*De conformidad con el artículo 118 de la ley 142 de 1994, tienen competencia para imponer servidumbres por acto administrativo, las entidades territoriales y la Nación, cuando tengan competencia para prestar el servicio respectivo, y las comisiones de regulación.*

*No es claro sin embargo el artículo 118 de la ley 142 de 1994, cuando le asignó competencias a las entidades territoriales y a la Nación para imponer servidumbres mediante acto administrativo, en aquellos casos en que tengan competencia para prestar el servicio público*

*respectivo. Lo anterior, por cuanto las competencias de las autoridades administrativas deben estar expresamente señaladas en la ley <sup>(5)</sup> y estar sometidas a un estricto régimen de responsabilidad. <sup>(6)</sup>*

*De allí que, en el caso de los municipios, podría entenderse que tal competencia existe cuando sean prestadores directos de conformidad con el artículo 367 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 142 de 1994, y, en el caso de la Nación, en el supuesto del artículo 8.6<sup>15</sup> de la ley 142 de 1994, esto es, en caso de prestación directa cuando los departamentos y los municipios no tengan la capacidad suficiente para prestar los servicios públicos. También el artículo 57 de la Ley 142 autoriza a los municipios, a falta de autoridad competente, para otorgar los permisos a que se refiere el citado artículo.*

*De otra parte, el artículo 118 de la Ley 142 de 1994 también confiere competencia a las comisiones de regulación para imponer servidumbres mediante acto administrativo.*

*Si bien la norma no precisa en qué casos las comisiones de regulación tienen competencia para imponer servidumbres, de la lectura de los artículos 28<sup>16</sup> 39.4<sup>17</sup> y 73.8<sup>18</sup> de la ley 142, se puede deducir que la facultad de las comisiones en este asunto se limita a la interconexión de redes con el propósito de aumentar la cobertura de prestación de los servicios, proteger a los usuarios, garantizar la calidad y continuidad de la prestación de los servicios, y para promover la competencia y uso eficiente de la infraestructura esencial para la prestación de los mismos. (...)”*

En conclusión, la Ley 142 de 1994, en los artículos 117 y 118, determina que si los prestadores requieren una servidumbre para cumplir su objeto pueden:

- a) Promover un proceso de imposición de servidumbre con fundamento en la Ley 56 de 1981, en caso que no tengan competencia para la imposición de servidumbres por acto administrativo.
- b) Procurar la imposición de la servidumbre por acto administrativo, en estos casos:
  - La Nación, puede imponer servidumbres por acto administrativo cuando tenga competencia para la prestación del servicio, esto es, cuando presta directamente el servicio dada la incapacidad de los departamentos y municipios para hacerlo.

<sup>15</sup> “ARTÍCULO 8o. COMPETENCIA DE LA NACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de la Nación: (...) 8.6. Prestar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley. (...)”

<sup>16</sup> “ARTÍCULO 28o. (...) Las comisiones de regulación pueden exigir que haya posibilidad de interconexión y de homologación técnica de las redes, cuando sea indispensable para proteger a los usuarios, para garantizar la calidad del servicio o para promover la competencia. Pero en ningún caso exigirán características específicas de redes o sistemas más allá de las que sean necesarias para garantizar la interconectividad de servicios análogos o el uso coordinado de recursos. (...)”

<sup>17</sup> “ARTÍCULO 39. CONTRATOS ESPECIALES. Para los efectos de la gestión de los servicios públicos se autoriza la celebración, entre otros, de los siguientes contratos especiales: (...) 39.4. Contratos en virtud de los cuales dos o más entidades prestadoras de servicios públicos o éstas con grandes proveedores o usuarios, regulan el acceso compartido o de interconexión de bienes indispensables para la prestación de servicios públicos, mediante el pago de remuneración o peaje razonable.

Este contrato puede celebrarse también entre una empresa de servicios públicos y cualquiera de sus grandes proveedores o usuarios. Si las partes no se convienen, en virtud de esta Ley la comisión de regulación podrá imponer una servidumbre de acceso o de interconexión a quien tenga el uso del bien. (...)”

<sup>18</sup> ARTÍCULO 73. FUNCIONES Y FACULTADES GENERALES. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrán las siguientes funciones y facultades especiales: (...) 73.8. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. (...)”

- Las entidades territoriales, puede imponer servidumbres por acto administrativo cuando tengan competencia para la prestación del servicio.

En el caso de los municipios, esta facultad se encuentra en cabeza del municipio como prestador directo (No indirecto) y, de conformidad con el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 cuando no hay autoridad competente para otorgar los permisos a que alude el citado artículo.

- Las Comisiones de regulación para los casos de interconexión de redes, con el propósito de aumentar la cobertura de prestación de los servicios, proteger a los usuarios, garantizar la calidad y continuidad de la prestación de los servicios, y para promover la competencia y uso eficiente de la infraestructura esencial para la prestación de los mismos.

### **Ley 56 de 1981 - Procedimiento judicial para imposición de servidumbres**

Tal como lo indica el artículo 27 de la Ley 56 de 1981, corresponde al propietario del proyecto (relacionado con la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en este caso) <sup>19</sup> promover la demanda para la imposición de servidumbre, veamos:

*“ARTICULO 27. <Inciso modificado por el artículo 1 del Decreto Ley 884 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde al propietario del proyecto que lo haya adoptado y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo al gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica.*

*Sin perjuicio de las reglas generales contenidas en los libros 1o. y 2o. del Código de Procedimiento Civil<sup>20</sup>, que le serán aplicables en lo pertinente, el proceso de servidumbre de conducción de energía eléctrica se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. A la demanda se adjuntará el plano general en que figure el curso que habrá de seguir la línea objeto del proyecto con la demarcación específica del área, inventario de los daños que se causen, con el estimativo de su valor realizado por la entidad interesada en forma explicada y discriminada, que se adjuntará al acta elaborada al efecto y certificado de tradición y libertad del predio.*

*Es aplicable a este proceso, en lo pertinente, el artículo 19 de la presente Ley.*

*2. Con la demanda, la entidad interesada pondrá a disposición del juzgado la suma correspondiente al estimativo de la indemnización.*

*3. Una vez, admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado por el término de tres (3) días.*

<sup>19</sup> “ARTICULO 2o. Para los efectos de esta Ley se entiende por entidad propietaria, entidades tales como, la Nación, los Departamentos, los municipios y sus establecimientos públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta y las Empresas Privadas que a cualquier título, exploten o sean propietarias de las obras públicas señaladas en el artículo anterior.”

<sup>20</sup> Actualmente, las referencias al Código de Procedimiento Civil, deben entenderse efectuadas a las normas que sobre el particular contenga la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”



*4. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la demanda ésta no hubiere podido ser notificada a los demandados, se procederá a emplazarlos en la forma indicada en el inciso 2o. del artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.*

*5. Sin perjuicio del deber del juez de abstenerse de proferir sentencia de fondo en los casos previstos por la Ley, en este proceso no pueden proponerse excepciones.”*

Las referencias al Código de Procedimiento Civil deben entenderse efectuadas al Código General del Proceso, conforme a la Ley 1564 de 2012.

El Decreto 2580 de 1985 reglamentario de la Ley 56 de 1981, actualmente se encuentra compilado en el Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015, el cual a partir del artículo 2.2.3.7.5.1. alude al trámite del proceso judicial:

*“ARTÍCULO 2.2.3.7.5.1. PROCESOS JUDICIALES. Los procesos judiciales que sean necesarios para imponer y hacer efectivo el gravamen de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica, serán promovidos, en calidad de demandante, por la entidad de derecho público que haya adoptado el respectivo proyecto y ordenado su ejecución, de acuerdo con los requisitos y el procedimiento, señalados en este Decreto. (Decreto número 2580 de 1985, artículo 1o)”*

*“ARTÍCULO 2.2.3.7.5.2. DE LA DEMANDA. La demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los respectivos bienes y deberá contener los requisitos establecidos en los artículos 82 y 83 del Código General del Proceso y a ella se adjuntarán solamente, los siguientes documentos:*

*a) El plano general en el que figure el curso que habrá de seguir la línea de transmisión y distribución de energía eléctrica objeto del proyecto con la demarcación específica del área.*

*b) El inventario de los daños que se causaren, con el estimativo de su valor realizado por la entidad interesada en forma explicada y discriminada, acompañado del acta elaborada al efecto.*

*c) El certificado de matrícula inmobiliaria del predio.*

*Cuando no fuere posible acompañar el certificado de registro de la propiedad y demás derechos reales constituidos sobre los inmuebles objeto de la servidumbre, en la demanda se expresará dicha circunstancia bajo juramento, que se entenderá prestado con la sola presentación de aquella.*

*d) El título judicial correspondiente a la suma estimada como indemnización.*

*e) Los demás anexos de que trata el artículo 84 del Código General del Proceso. (Decreto número 2580 de 1985, artículo 2o)”*

## **Ley 1682 de 2013 - Servidumbres en proyectos de infraestructura de transporte**

De otra parte, tal como indica el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 1682 de 2013, las reglas contenidas en dicho artículo son aplicables a la constitución de servidumbres en materia de proyectos de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, además de lo dispuesto en la Ley 56 de 1981, veamos:

*“ARTÍCULO 38. Durante la etapa de construcción de los proyectos de infraestructura de transporte y con el fin de facilitar su ejecución la Nación a través de los jefes de las entidades de dicho orden y las entidades territoriales, a través de los Gobernadores y Alcaldes, según la infraestructura a su cargo, tienen facultades para imponer servidumbres, mediante acto administrativo.*

*El Ministerio de Transporte impondrá tales servidumbres en los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de los departamentos, cuando se afecten predios que se encuentren ubicados en más de uno de ellos. Asimismo, el Gobernador del departamento impondrá servidumbres en los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de los municipios cuando se afecten predios que se encuentren ubicados en más de un municipio.*

*En los proyectos a cargo de la Nación, esta podrá imponer servidumbres en todo el Territorio Nacional.*

*Para efectos de lo previsto en este artículo, se deberá agotar una etapa de negociación directa en un plazo máximo de treinta (30) días calendario. En caso de no lograrse acuerdo se procederá a la imposición de servidumbre por vía administrativa. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación correspondiente con el fin de definir los términos en que se deberán surtir estas etapas.*

*PARÁGRAFO 1o. El Ministro de Transporte podrá delegar esta facultad.*

*PARÁGRAFO 2o. Lo dispuesto en este artículo será aplicable a la gestión predial necesaria para la ejecución de proyectos de infraestructura de servicios públicos, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 56 de 1981(...)” Subrayado fuera del texto.*

El Decreto 738 de 2014 reglamenta los términos para adelantar la negociación directa y la imposición de servidumbres por vía administrativa, de que trata el artículo 38 de la Ley 1682 de 2013:

*“ARTÍCULO 2. NEGOCIACIÓN DIRECTA. El término máximo de treinta (30) días calendario, establecido en el artículo 38 de la Ley 1682 de 2013 empezará a correr a partir del día siguiente al recibo de la comunicación mediante la cual la autoridad presente la oferta que debe dirigirse al titular o titulares del derecho real de dominio o al poseedor o poseedores inscritos. Para efectos de la comunicación deben considerarse las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 o aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*La oferta debe expresar la necesidad de constituir de común acuerdo una servidumbre sobre el inmueble o parte del mismo. Debe contener: (i) la identificación del inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre; (ii) sus linderos; (iii) el área en el sistema métrico decimal; (iv) la indicación de si la servidumbre recae sobre la totalidad del inmueble o sobre una porción del mismo, (v) los linderos de la porción del predio; (vi) el término durante*

*el cual operará la limitación; (vii) el precio que se pagará por la servidumbre anexando el avalúo comercial del predio, o el de la porción que será afectada con la medida, así como, la suma que la entidad pagará a título de indemnizaciones por las afectaciones del patrimonio de los particulares, cuando a ello haya lugar.*

*Dentro de los treinta (30) días calendario a los que se refiere el artículo 38 de la Ley 1682 de 2013, el interesado podrá aceptar, rechazar o presentar una contraoferta que debe ser considerada como una manifestación de interés en la negociación.*

*En caso de acuerdo, la autoridad y el titular o titulares del derecho real de dominio o el poseedor o poseedores inscritos, procederán a suscribir la escritura pública de constitución de la servidumbre, que debe ser inscrita en la Oficina de Registro Público del lugar en que se encuentre matriculado el inmueble, previo agotamiento del trámite de reparto notarial, cuando a ello haya lugar. Con la escritura pública deben protocolizarse la totalidad de los documentos atinentes a la negociación.*

*Si dentro del término establecido no se logra un acuerdo, la oferta es rechazada, o el afectado o los afectados guardan silencio en relación con la misma, o cuando habiendo aceptado la oferta no concurre(n) a la suscripción de la escritura pública dentro del plazo acordado para el efecto, la negociación directa se entenderá fracasada y procederá la imposición por vía administrativa.*

*PARÁGRAFO. El avalúo será realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, la autoridad catastral correspondiente o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las Lonjas de Propiedad Raíz, de acuerdo con la metodología establecida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-. Dicho avalúo, incluirá, si a ello hubiere lugar, el valor de las indemnizaciones y tendrá una vigencia máxima de un (1) año contado a partir de la fecha en que el mismo quede en firme.”*

En atención a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 1682 de 2013, en los casos que sea necesaria la imposición de servidumbres por acto administrativo, para la ejecución de proyectos de infraestructura de servicios públicos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 38, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 56 de 1981.

#### **v) Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos para imposición de servidumbres**

Consideramos necesario recordar que el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, faculta a esta Superintendencia para imponer servidumbres sobre los bienes municipales necesarios para que un nuevo prestador asuma la prestación del servicio, en los casos en que el municipio como prestador directo incumpla las normas de calidad a que esté sometido, suspenda el pago de sus obligaciones o viole en forma grave sus obligaciones como indica la norma. Esta imposición se realiza a través de actos administrativos:

*“ARTÍCULO 6o. PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS (...). Cuando un municipio preste en forma directa uno o mas servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el*

*pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar. (...)*

**vi) Servidumbres de hecho y servidumbres voluntarias.**

La Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2019-560, aclaró que en los casos en que un prestador ocupe temporal o permanentemente predios, este hecho no tiene como efecto la imposición de una servidumbre, así mismo aludió al evento de constitución de servidumbres de mutuo acuerdo, veamos:

*“(...) Ahora, como hemos hecho alusión a las “servidumbres”, conviene señalar que, de la lectura del artículo 57 de la Ley 142 de 1994, se entiende que el prestador también puede “ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios”, aspecto que en la práctica se conoce como “obrar de facto”, a través del hecho de la ocupación temporal o definitiva del inmueble, por decisión propia del prestador, lo que no implica la imposición de una servidumbre, sino como se señala, la “ocupación” del predio.*

*En este contexto, la consecuencia jurídica inevitablemente supone su responsabilidad frente a la jurisdicción contencioso administrativa, al tratarse de un hecho y no un acto administrativo, atribuible directamente a la persona prestadora y por tanto, sujeto a las reparaciones que por dicha vía haya lugar, así como a las indemnizaciones y pago de perjuicios a que tenga derecho el respectivo propietario. De ahí que, en este evento, las facultades con las que actúa el prestador no se predicen propiamente de la servidumbre y sean consideradas de facto o, de hecho.*

*Finalmente, cabe agregar que, aunque en los términos legales previstos en la Ley 142 de 1994 y la Ley 56 de 1981, son dos los mecanismos con que un prestador de servicios públicos domiciliarios cuenta para adquirir la servidumbre (por vía administrativa y/o judicial), también hemos señalado a través del Concepto SSPD-OJ-2018-570, que, tratándose de esta última:*

*“Dichos procedimientos judiciales sólo podrían obviarse, en casos en los cuales las partes dispongan de sus derechos a través de mecanismos contractuales, en los que se acuerde libremente la constitución de la servidumbre o la compra y o venta del predio que se requiere para una obra de infraestructura dedicada a la prestación de servicios públicos domiciliarios.”*

*De suerte que, al margen de las expresas precisiones legales, cabe la posibilidad del mutuo acuerdo, teniendo en cuenta que, al amparo de lo contemplado por el artículo 888 del Código Civil: “Las servidumbres, o son naturales, que provienen de la natural situación de los lugares, o legales, que son impuestas por la ley, o voluntarias, que son constituidas por un hecho del hombre.”*

*En ese orden de ideas y como de la consulta se infiere que se trata de una servidumbre voluntaria y/o de mutuo acuerdo, figura que aún no se encuentra regulada por el régimen de los servicios públicos domiciliarios, ni por el Código General del Proceso, es preciso remitirse al Código Civil, en lo que a especies de tradición se refiere, puntualmente, en lo relacionado con la tradición de derechos de servidumbre.*

*Para el efecto, el artículo 760 ibídem, estima lo siguiente:*

*“ARTICULO 760. <TRADICION DE DERECHOS DE SERVIDUMBRE>. La tradición de un derecho de servidumbre se efectuará por escritura pública, debidamente registrada, en que el tradente exprese constituirlo y el adquirente aceptarlo; podrá esta escritura ser la misma del acto o contrato principal a que acceda el de la constitución de la servidumbre.”*

*De este modo, tratándose de una especie de tradición que no distingue respecto de la forma de constitución de la misma, el acto de constitución de la servidumbre debe ser elevada a escritura pública y posterior registro. No obstante, debe tenerse en cuenta que conforme la expresión latina, según la cual “prior tempore potior iure”, el derecho sobre la servidumbre que será reconocido será aquél que primero haya sido objeto de registro.*

*Así las cosas, y en punto al interrogante formulado, si por “protocolizar el documento de servidumbre” se entiende el registro del acuerdo de voluntades sobre la servidumbre, conforme con lo previsto en el artículo 760 del Código Civil, es necesario que la tradición de un derecho de servidumbre se registre, previa constitución de la escritura pública respectiva. (...).”*

De acuerdo con lo expuesto, si un prestador ocupó sin efectuar el trámite de imposición de servidumbre por vía administrativa o judicial un predio privado, puede adelantar un proceso de negociación con los titulares de derechos reales para la constitución de la servidumbre o para la compra del predio, o solicitar la imposición de la servidumbre por vía judicial o administrativa.

No obstante, resulta claro que deberá indemnizarlos por las afectaciones que les haya causado, bajo el régimen de responsabilidad civil extracontractual.

## CONCLUSIONES

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

*“1) informar sobre la facultad o competencia que pueda tener la empresa de acueducto y alcantarillado de Pereira S.A.S. E.S.P., creada como Sociedad por Acciones Simplificada (S.A.S.) y Prestadora de Servicios Públicos (E.S.P.), de carácter público, con participación mayoritaria del municipio de Pereira; para imponer servidumbres por la vía administrativa conforme a la Ley 142 de 1994, y a quien le correspondería imponerla sí, a la gerente de la empresa prestadora de los servicios públicos o al alcalde municipal.”*

*“2) aclarar sobre quien es la autoridad competente, y cuál es el debido procedimiento, para imponer servidumbres sobre predios privados sobre los que deban pasar redes de acueducto y*

*alcantarillado en el municipio de Pereira y de operación de la Empresa prestadora de dichos servicios públicos.”*

Las empresas de servicios públicos domiciliarios conformadas por los municipios, independiente de su naturaleza jurídica y de la conformación de su capital, corresponden a esquemas de prestación indirecta de los servicios públicos domiciliarios. Su personería jurídica es diferente a la del municipio y, por lo tanto, no comparte con este sus facultades legales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 117 y 118 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos, independientemente de su naturaleza jurídica y conformación de capital, carecen de competencia para imponer servidumbres por vía administrativa, debiendo para tal efecto promover el proceso judicial a que alude la Ley 56 de 1981.

En los casos en que un municipio actúe como prestador indirecto (al haber constituido una empresa de servicios públicos) carece de facultad para imponer servidumbres por acto administrativo.

Por lo anterior, para la imposición de servidumbres sobre predios de particulares, dado que el prestador carece de competencia para imponer servidumbres por acto administrativo, le corresponde a la jurisdicción civil la imposición de las servidumbres, para lo cual, el prestador debe promover un proceso judicial contra los titulares de derechos reales principales sobre el bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 56 de 1981, y en los artículos 2.2.3.7.5.1. y siguientes del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de constitución voluntaria de servidumbres por mutuo acuerdo entre las partes.

*“3) En este mismo orden, y para ser incluidos en la misma Directiva “Manual de Bienes solicitamos informar, si existe mecanismos alternativos a los establecidos en la Leyes 56 de 1981 y 142 de 1994 para legalizar una servidumbre de hecho, superior e inferior a diez (10) años.”*

Existen tres medios para la constitución servidumbres: a) por mutuo acuerdo, b) por imposición a través de acto administrativo y c) por sentencia judicial.

La ocupación temporal o permanente de predios por parte del prestador, es un hecho, del cual no se deriva el nacimiento de una servidumbre, ni constituye por sí misma título jurídico suficiente para entender legalizada la afectación del inmueble; como consecuencia impone al prestador la obligación de pagar las indemnizaciones por los perjuicios o incomodidades que haya causado.

Para resolver esta situación, el prestador deberá buscar la constitución de la servidumbre por mutuo acuerdo, o por la vía judicial, dado que el paso del tiempo no le permite adquirir dicho derecho, aspecto cuyo reconocimiento corresponde a las autoridades judiciales competentes.

Si la servidumbre se constituye de mutuo acuerdo, serán las partes las que determinen, a través de un contrato, los términos y condiciones de uso del bien para la ejecución de obras relacionadas con la prestación de un servicio público, así como las indemnizaciones a que haya lugar, documento que deberá ser elevado a escritura pública e inscrito en el registro de instrumentos públicos por tratarse de inmuebles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 760 del Código Civil.

*“4) Por último, solicitamos respetuosamente orientarnos sobre, la procedencia o improcedencia de una eventual compra de mejoras realizadas en un predio de propiedad de la Empresa, por parte de ocupantes de mala fe.”*

No corresponde a la Superintendencia brindar asesoría jurídica a los prestadores sobre la forma de dirimir controversias sobre el reconocimiento de mejoras en sus predios. El régimen de servicios públicos no contiene normas especiales para estos casos, los cuales se encuentran regidos por el derecho civil.

Cordialmente,

**MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)