

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 17

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-178

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

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 (SSPD) es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicado

TEMA: PRESTACIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO y ASEO.

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

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

⁴ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

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

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

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

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

La personería municipal consultante, en ejercicio de sus funciones preventivas de vigilancia de la gestión pública y protección del interés general, solicita concepto orientador respecto de la delimitación entre las actividades que constituyen prestación directa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, y aquellas que corresponden a actividades administrativas, de apoyo institucional, fortalecimiento organizacional, formulación de proyectos o asesoría externa.

En ese sentido, las preguntas específicas planteadas serán absueltas de manera puntual en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Ley 1176 de 2001⁷.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁸.

Concepto SSPD-OJ-2025-354.

Concepto SSPD-OJ-2025-166.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso 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 esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, 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.

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia 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.

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

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

⁷ "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

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

Bajo estas precisiones, y con fines exclusivamente orientadores, a continuación, se desarrollan los ejes temáticos necesarios para resolver la consulta formulada.

i. Actividades propias de la prestación directa del servicio público de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, y su diferencia con las actividades instrumentales o de apoyo.

Con el fin de absolver la consulta formulada, resulta necesario partir de la distinción entre la prestación directa del servicio público domiciliario y aquellas actividades de planeación, apoyo o fortalecimiento institucional que, aunque relacionadas con el sector, no integran por sí mismas el núcleo material de la prestación.

En primera instancia, el artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, mientras que el artículo 366 superior prevé que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son finalidades sociales del Estado y que la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y agua potable constituye objetivo fundamental de su actividad.

En desarrollo de tales mandatos, el artículo 5.1 de la Ley 142 de 1994, dispuso 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, 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.”

En ese sentido, la citada norma asigna a los municipios la competencia de asegurar que los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible se presten a sus habitantes de manera eficiente, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central en los casos previstos en la ley.

Adicionalmente, el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, precisó en sus definiciones lo relacionado con la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, así como de las actividades complementarias a los mismos, cuya inspección, vigilancia y control se encuentra a cargo de la Superservicios:

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

(...)

14.2. Actividad complementaria de un servicio público. Son las actividades a que también se aplica esta Ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público.

Cuando en esta Ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades.

(...)

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

14.20. Servicios públicos. *<Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son todos los servicios y actividades complementarias a los que se aplica esta ley.*

14.21. Servicios públicos domiciliarios. *Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica (...), y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.*

14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. *Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.*

14.23. Servicio público domiciliario de alcantarillado. *Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.*

14.24. Servicio público de aseo. *<Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.*

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento”.

En el mismo sentido resulta conveniente mencionar las definiciones que sobre los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado señalan los numerales 45 y 46 del artículo 2.3.1.1.1. del Decreto 1077 de 2015.

“45. Servicio público domiciliario de acueducto o servicio público domiciliario de agua potable. *Es la distribución de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.*

También forman parte de este servicio las actividades complementarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

46. Servicio público domiciliario de alcantarillado. *Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos y/o aguas lluvias, por medio de tuberías y conductos.*

Forman parte de este servicio las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos”.

Adicionalmente, frente a las actividades que constituyen la prestación directa del servicio público de aseo, el artículo 2.3.2.2.2.1.13. del mismo decreto, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.2.1.13. Actividades del servicio público de aseo. Para efectos de este capítulo se consideran cómo actividades del servicio público de aseo, las siguientes:

1. Recolección.
2. Transporte.
3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas.
4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas.
5. Transferencia.
6. Tratamiento.
7. Aprovechamiento.
8. Disposición final.
9. Lavado de áreas públicas.”

En ese sentido, la Ley 142 de 1994 y su reglamentación definen el servicio público domiciliario de acueducto como la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición, y extiende su régimen a actividades complementarias tales como captación, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. En ese mismo marco, el servicio de alcantarillado comprende la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos, así como las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos, mientras que el servicio de aseo comprende la recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, junto con las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.

De ello se sigue que hacen parte de la prestación directa del servicio aquellas actividades operativas, técnicas y funcionales que integran el ciclo material de provisión al usuario. En acueducto ello comprende, entre otras, la captación, potabilización, almacenamiento, bombeo, conducción, distribución, micromedición, mantenimiento de redes y control de calidad del agua; en alcantarillado, la recolección, transporte, tratamiento y disposición de aguas residuales; y en aseo, la recolección, barrido y limpieza cuando aplique, transporte, transferencia, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de residuos, según el esquema operativo correspondiente.

A estas se suman actividades complementarias estrictamente ligadas al servicio, como la conexión, medición, lectura, facturación y demás actuaciones necesarias para la ejecución del contrato de servicios públicos, en la medida en que se encuentren previstas por la Ley 142 de 1994 y por el régimen regulatorio aplicable.

Este conjunto de actividades hace parte de la relación jurídica entre prestador y usuario, que se concreta en el contrato de servicios públicos previsto en los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994, cuya obligación principal, según el artículo 136 ibídem, es la prestación continua de un servicio de buena calidad.

Bajo estas precisiones, es importante señalar que no toda actividad relacionada con el sector de agua potable y saneamiento básico constituye, por ese solo hecho, prestación directa del servicio. En ese sentido, resulta importante precisar que la Ley 1176 de 2007 que desarrolló los artículos 356 y 357 de la Constitución Política que establecieron el Sistema General de Participaciones como un mecanismo presupuestal de financiamiento para la prestación de servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios, dentro de los que se encuentran los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, con el fin de garantizar su prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

En ese sentido, el artículo 11 de la Ley 1176 estableció frente a la destinación de los recursos para la prestación del servicio público de agua potable y saneamiento básico, lo siguiente:

“Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;*
- b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;*
- c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;*
- d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;*
- e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;*
- f) Programas de macro y micromedición;*
- g) Programas de reducción de agua no contabilizada;*
- h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;*
- i) Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.”*

En ese sentido, al regular la destinación de los recursos de participación para agua potable y saneamiento básico, la Ley 1176 de 2007 distingue entre subsidios, pago del servicio de la deuda, preinversión, fortalecimiento de esquemas organizacionales, construcción y optimización de

infraestructura, y programas de macro y micromedición, diferenciación normativa que evidencia que existen actividades sectoriales de apoyo o planeación que no se confunden con la operación material del servicio.

Así mismo, la doctrina de la SSPD, en cuanto ha diferenciado entre la materialidad de la prestación y los mecanismos organizativos o contractuales de soporte. En el Concepto SSPD-OJ-2025-354 se reiteró que la operación contratada a terceros no desplaza automáticamente la calidad ni la responsabilidad del prestador frente al usuario, y que la operación de un servicio no equivale a la prestación del mismo en términos del régimen de la Ley 142 de 1994. Veamos:

“(i) Contratos de operación del servicio público

De forma previa, vale la pena señalar lo establecido por el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, al indicar que esta Superintendencia no puede exigir que los actos y contratos de sus vigilados se sometan a su aprobación previa, ya que ello constituiría actos de coadministración por parte de esta Superintendencia, por cuanto el ámbito de su competencia, entre otros, se contrae a vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de los contratos que se celebren entre las empresas y los usuarios, tal como lo señala el numeral 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, con el propósito de brindar una ilustración sobre los temas consultados, esta oficina procede a emitir un breve pronunciamiento relacionado con el régimen de contratación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios indicando que conforme con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, el régimen de los actos y contratos de las empresas de servicios públicos domiciliarios es de derecho privado, veamos:

‘(...) ARTÍCULO 32. RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO PARA LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS. *Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado. (...)’* (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas, los contratos de operación que existan entre los prestadores y terceros se rigen por las normas de derecho privado, frente a este tema, esta Oficina mediante el concepto SSPD-OJ-2023-048 señaló lo siguiente:

‘(...) en referencia al contrato de operación, es de indicar que esta Oficina Asesora Jurídica ha señalado en diversos pronunciamientos, que el prestador del servicio público domiciliario de que se trate es quien tiene bajo su responsabilidad y de manera directa la prestación del servicio, aunque haya contratado a un operador para que en su nombre despliegue algunas o todas las actividades constitutivas de la prestación.

En ese sentido, los contratos de operación se suscriben con el objeto de efectuar un encargo específico, a través del cual el operador contratado ejecuta a nombre del prestador las actividades que han sido objeto del acuerdo contractual, sin que por ello se diluya la responsabilidad a cargo del prestador del servicio.

En este sentido, el prestador -como responsable directo del servicio- es quien tiene, junto con el suscriptor o usuario, la calidad de parte en el contrato de servicios públicos, y en consecuencia, es quien se encuentra sujeto a la inspección, vigilancia y control de la Superservicios, ya que la responsabilidad en la prestación de estos servicios se encuentra a su cargo, sin que por el hecho de celebrar un contrato de operación pueda transferirla al operador contratado.

Por su parte, el operador es la persona que ha celebrado con el prestador un contrato de operación, quien desarrollará las actividades objeto del contrato, por ende, su responsabilidad se encuentra limitada por lo dispuesto para el efecto en el contrato de operación correspondiente y estará limitada por lo dispuesto en el contrato suscrito.

Contrario a lo expuesto, si dicho operador contratado realiza por cuenta propia la prestación de servicios públicos domiciliarios o actividades inherentes o complementarias a los mismos, es decir, por fuera de lo pactado en el contrato suscrito, se desdibujará la naturaleza de operador y se convertirá de inmediato en un prestador de los mismos, evento en el cual deberá cumplir con todas las obligaciones y responsabilidades que las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias exigen a los prestadores, tales como: la inscripción en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos – Rups y el reporte de información al Sistema Único de Información - SUI, entre otras.

En este sentido es de indicar que, la diferencia entre los prestadores y aquellas personas con quienes éstos celebran un contrato de operación, radica en su responsabilidad frente a los suscriptores y usuarios, así como ante la Superservicios, respecto del cumplimiento del régimen que gobierna estos servicios.’ (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, es claro que, es el prestador del servicio público el responsable directo de dicha prestación y es entre prestador y usuario que existe el contrato de prestación de servicios públicos, por tanto, es aquel quien se encuentra sujeto a la inspección, vigilancia y control y a la normatividad respectiva; en cambio si el operador realiza por cuenta propia la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por fuera de lo pactado entre este y el prestador, en este caso asumiría el rol de prestador con todas las obligaciones exigidas para el efecto.

En línea con lo anterior, esta Oficina mediante el concepto SSPD-OJ-2023-242, respecto a los contratos de operación señaló:

‘(...) El operador, por su parte, responde ante el prestador y en marco del contrato de operación suscrito con éste, por el cumplimiento del mismo, ya que realiza actividades inherentes y/o complementarias al servicio público domiciliario por cuenta de aquél y en virtud de tal contrato.

Sin embargo, las decisiones que tome el operador y la forma de ejecutar el contrato de operación pueden comprometer la responsabilidad del prestador frente a sus usuarios o suscriptores y ante la Superintendencia. Es por tal razón, que las actividades realizadas por el operador pueden ser conocidas por la Superintendencia siempre a través del prestador, quien se encuentra sujeto a la inspección, control y vigilancia

por parte de la misma y quien debe reportar a esta Entidad la información necesaria para que realice sus funciones de policía administrativa.

Con todo, en la medida en que los contratos de operación desdibujen las disposiciones del régimen de servicios públicos y no permitan establecer con claridad quién es el prestador en la práctica y quién debe responder ante los usuarios y la Superintendencia por la prestación de los mismos, ésta Entidad tiene el deber y cuenta con la competencia para establecer la corresponsabilidad existente entre dicho prestador y la persona con la que ha celebrado un contrato de operación, respecto de tales servicios, adoptando las medidas a que haya lugar, en virtud de las funciones de inspección, vigilancia y control que le han sido asignadas.

Lo anterior, en aplicación además del Principio Constitucional de la Supremacía del Fondo sobre la Forma, en virtud del cual y para el caso concreto, las personas que efectivamente presten servicios públicos domiciliarios en Colombia, independientemente de su forma de constitución y de la manera en que lo hagan, se encuentran sujetas al régimen legal de dichos servicios y, por ende, a la inspección, control y vigilancia ejercida por esta Superintendencia.

En otras palabras, se puede afirmar que, en virtud de su autonomía empresarial y capacidad jurídica, los prestadores pueden atender de manera directa las actividades del servicio o en forma tercerizada, sin perder su condición de prestadores e incluso compartir corresponsablemente dicha condición con otro prestador. Puede ocurrir además que personas no autorizadas, en los términos señalados en el Artículo 15 de la Ley 142 de 1994, presten efectivamente servicios públicos domiciliarios, haciéndose sujetos de inspección, vigilancia y control, por parte de esta Superintendencia.

La suscripción de los denominados ‘contratos de operación’, en materia de servicios públicos domiciliarios, no implica per se la contratación de la prestación de los mismos. La operación de un servicio no es sinónimo de la prestación del mismo en los términos establecidos en el régimen de servicios públicos domiciliarios. Ejemplo de ello se encuentra en el Parágrafo 1° del Artículo 87 de la Ley 142 de 1994, según la cual el prestador, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, puede contratar una empresa privada, que no es lo mismo que empresa de servicios públicos de carácter privado, para que haga la financiación, operación y el mantenimiento del servicio público respecto del cual la persona contratante mantiene su calidad de prestador y la empresa privada contratista, la de simple operador. (Subrayado fuera del texto original)

De este concepto, es pertinente reiterar que **el prestador es la persona responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que tiene, junto con el suscriptor o usuario, la calidad de parte en el contrato de condiciones uniformes, en los términos del artículo 129 de la Ley 142 de 1994.** Según dicho artículo, el contrato de servicios públicos existe desde que (i) el prestador define las condiciones uniformes en las que está dispuesto a prestar el servicio, (ii) el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, y (iii) tanto el solicitante como el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por el prestador, en línea con lo dispuesto por la reglamentación y la regulación.

***Por su parte, el operador es la persona que ha celebrado un contrato de operación con el prestador de un servicio público domiciliario para desarrollar una o varias de las actividades inherentes y/o complementarias a tal servicio, por cuenta del prestador.'* (Negrillas fuera del texto)**

Del concepto transcrito, se puede concluir que es el prestador del servicio público el responsable directo de la prestación del servicio, por ende, quien se encuentra sujeto a la inspección, control y vigilancia ejercida por esta Superintendencia, sin que sea relevante si el servicio lo presta con o sin la intermediación de un operador, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994."

En ese sentido, existen actividades relacionadas con la prestación de los servicios del sector de agua potable y saneamiento básico (Acueducto, Alcantarillado y Aseo), que no se encuentran comprendidas en las actividades de prestación del servicio y complementarias en las definiciones legales del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, ni en sus disposiciones reglamentarias, establecidas en los artículos 2.3.1.1.1 y 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015, y en consecuencia, estas actividades no constituyen la prestación directa del servicio.

Por ello, las actividades de apoyo a la gestión, fortalecimiento institucional, asistencia administrativa, modernización organizacional, acompañamiento gerencial, gestión documental, apoyo jurídico, contable, contractual o presupuestal, y en general las labores transversales de administración interna, corresponden a funciones internas de las entidades o de los prestadores, y no actividades directas de prestación del servicio, aun cuando puedan incidir mediata o indirectamente en mejores condiciones de su gestión. Tales actividades no satisfacen por sí mismas la necesidad esencial del usuario ni hacen parte inmediata del ciclo técnico del servicio.

En ese sentido, la formulación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico corresponde, en principio, a una actividad de planeación administrativa y preinversión, y no a una actividad de prestación directa del servicio. Así lo evidencia el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 al separar expresamente la preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de las destinaciones asociadas a infraestructura, subsidios o fortalecimiento organizacional.

En esa medida, actividades como la elaboración de diagnósticos, diseños, estructuración técnica, financiera o predial, formulación para acceso a fuentes de financiación, preparación de proyectos de inversión, actualización de planes maestros o estudios de prefactibilidad no integran el núcleo funcional de la prestación, aunque puedan resultar necesarias para su ampliación, reposición, expansión o mejoramiento futuro. Su naturaleza es la de planeación, preparación o soporte para decisiones de inversión pública o empresarial, y no de prestación directa del servicio.

De igual manera, la contratación de profesionales externos mediante contratos de prestación de servicios para asesoría, apoyo a dependencias o acompañamiento institucional no puede considerarse, de manera general, como parte de la prestación directa del servicio. Su calificación depende del objeto material desarrollado, pero cuando el contrato recae sobre apoyo administrativo, jurídico, financiero, técnico de escritorio o fortalecimiento institucional, se está ante una actividad instrumental y no ante la ejecución inmediata del servicio al usuario.

Ahora bien, si un tercero ejecuta materialmente actividades inherentes o complementarias del servicio por cuenta del prestador —por ejemplo, operación de infraestructura, mantenimiento de redes, lectura o micromedición, recolección o transporte de residuos— ello no transforma al apoyo institucional en prestación directa por el solo vehículo contractual, sino que obliga a identificar quién conserva la calidad de prestador y quién actúa como simple operador o contratista.

En ese sentido, de acuerdo a lo previamente señalado en el Concepto SSPD-OJ-2025-354, esta OAJ ha indicado que el prestador sigue siendo el responsable directo frente al usuario, aun cuando contrate con terceros la financiación, operación o mantenimiento del servicio, conforme al párrafo 1 del artículo 87 y a los artículos 128, 129 y 79 de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, la asesoría externa, el acompañamiento institucional y el apoyo a dependencias no se integran a la prestación directa salvo que el objeto contractual recaiga de manera inmediata y verificable sobre actividades técnicas u operativas propias del servicio y pueda demostrarse esa relación material con la provisión efectiva al usuario.

Ahora bien, las actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades institucionales, mejora organizacional y apoyo a la gestión inciden de manera indirecta o mediata en el servicio, pero no constituyen en sí mismas prestación directa. La propia Ley 1176 de 2007 reconoce estas acciones como una categoría autónoma de destinación sectorial, referida a la formulación, implantación y fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios, lo cual establece su carácter instrumental, con el fin de garantizar la adecuada prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

Por tanto, capacitaciones, rediseños institucionales, actualización de manuales, asistencia para implementación de sistemas de gestión, fortalecimiento de capacidades administrativas, saneamiento contable, reorganización de procesos y acompañamiento para cumplimiento normativo pueden ser relevantes para la sostenibilidad del prestador, pero no se confunden con la prestación efectiva de acueducto, alcantarillado o aseo.

Aun cuando guardan relación con el sector, no hacen parte de la prestación directa del servicio actividades tales como: formulación y estructuración de proyectos; diseños, estudios y preinversión; fortalecimiento de esquemas organizacionales; apoyo jurídico, contable, contractual o financiero; acompañamiento institucional; asistencia administrativa; capacitación general del personal; actualización de manuales de funciones o procesos; implementación de sistemas de gestión; y demás labores internas de soporte.

Tampoco constituyen, por regla general, prestación directa las gestiones de articulación interinstitucional, planeación territorial, estructuración de fuentes de financiación, elaboración de diagnósticos sectoriales, gestión predial o documental para proyectos, o consultorías generales cuyo efecto sobre el servicio sea mediato y no inmediatamente constatable en la operación.

ii. Competencias y responsabilidades del municipio en la prestación de servicios públicos domiciliarios

Sobre este punto, resulta importante traer a colación lo establecido en el Concepto SSPD-OJ-2025-166 que señaló frente a las competencias de los entes municipales en la prestación de servicios públicos lo siguiente:

“i) Prestación directa e indirecta de servicios públicos por parte de los municipios.

De manera inicial, es importante indicar que, la Constitución Política en su artículo 333 señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres y que no se podrán exigir permisos previos o requisitos sin autorización de la Ley, veamos:

‘ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. (Subraya fuera de texto)

En línea con lo anterior, el artículo 365 ibídem señala que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, así:

‘ARTÍCULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)’ (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, en lo que respecta a la prestación directa del servicio público por parte de los municipios, el artículo 367 de la Constitución Política contempla señala lo siguiente:

‘ARTÍCULO 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.’ (Subraya fuera del texto)

Es así como, la prestación directa de los servicios públicos por parte de los municipios, solo será procedente cuando las características técnicas y económicas del servicio y su conveniencia lo permitan y aconsejen, principalmente porque no exista un prestador disponible. En este sentido, el artículo 5o de la Ley 142 de 1994 establece la competencia de los municipios respecto de los dichos servicios 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. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, 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. (...)’ (Subraya fuera de texto)

Sobre el particular, esta Superintendencia a través del Concepto Unificado SSPD-2009-08 señaló en relación con la prestación directa de los servicios públicos lo siguiente:

‘2.3. PRESTACIÓN DIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR PARTE DEL MUNICIPIO.

En el evento que los municipios presten directamente los servicios públicos domiciliarios, el Concejo Municipal debe tener en cuenta que, con base en el artículo 313 de la Constitución Política, le corresponde: (i) reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios públicos; (ii) adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; (iii) autorizar al alcalde para celebrar contratos, (iv) dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gasto, de modo que se asegure la eficiente prestación de los servicios públicos.

Por ejemplo, los municipios podrían crear unidades administrativas dependientes de la administración municipal, presididas por juntas administrativas conformadas de acuerdo a lo previsto en el artículo 27 de la ley 142 de 1994. En estos casos, el prestador directo sigue siendo el municipio. Es decir, que antes de crear la unidad u oficina correspondiente, se debe adelantar el trámite de invitación pública previsto en el artículo 6o de la ley 142 de 1994, pues, se insiste, el municipio continúa siendo prestador directo.

(...)

Debe quedar muy claro, que los municipios prestadores directos están sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones de las Comisiones de Regulación. Por consiguiente, una vez agotado, el trámite de invitación del artículo 6o de la ley 142 de 1994, el municipio

deberá informar el inicio de sus actividades a la comisión de regulación respectiva y a la Superintendencia de Servicios Públicos, en el caso de esta última, tal requisito se cumple con la inscripción en el Registro Único de Prestadores RUPS.' (Subrayas de la Oficina).

De ahí que, excepcionalmente los municipios podrán prestar los servicios públicos domiciliarios de manera directa, a través de la constitución de Unidades Administrativas, y previo a que se haya agotado el procedimiento previsto en el artículo 6o de la Ley 142 de 1994.

De otra parte, la prestación indirecta del servicio público por parte del municipio, se configura cuando el ente territorial crea una empresa de servicios público por intermedio de una entidad descentralizada, con personalidad jurídica propia y diferente a la del municipio, para lo cual no requiere agotar el procedimiento previsto en el artículo 6o de la Ley 142 de 1994. De tal forma que, una modalidad es la prestación directa de los servicios públicos, la cual se realiza a través de la administración central del municipio; y otra es la prestación indirecta, la cual se configura con la participación del municipio en la conformación de una empresa de servicios públicos domiciliarios.

En concordancia con lo anterior, como la infraestructura de la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado requiere de una planeación territorial, se deberá acudir a las disposiciones de la Ley 388 de 1997, las cuales contienen los componentes generales del plan de ordenamiento, entre ellas, la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, las áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, entre otros.”

De conformidad con el anterior pronunciamiento, el artículo 5.1. de la Ley 142 de 1994, asigna a los municipios la competencia de asegurar que los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible se presten a sus habitantes de manera eficiente, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central en los casos previstos en la ley.

En ese sentido, el municipio es el responsable de asegurar que el servicio se preste eficientemente a sus habitantes, pero esta obligación no significa que el municipio deba prestar directamente el servicio, sino que su deber es el de garantizar la existencia de un esquema de prestación legalmente habilitado, ya sea a través de empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas, o de manera excepcional, prestarlo de manera directa en los casos excepcionales del artículo 6 ibídem.

Ahora bien, el responsable directo frente al usuario, es el prestador del servicio, esto es, la persona autorizada por la ley que desarrolla las actividades propias del servicio o sus actividades complementarias y que ostenta la calidad de parte en el contrato de servicios públicos. De igual forma, se indica que el Concepto SSPD-OJ-2025-354 señaló que la tercerización de determinadas actividades no desdibuja esa responsabilidad principal, aunque puedan existir operadores o contratistas que desarrollen funciones materiales por cuenta del prestador.

Por ello, para garantizar la prestación deben ejecutarse directamente —por el prestador o por terceros bajo su cuenta y responsabilidad— las actividades inherentes y complementarias que integran el ciclo funcional del servicio: operación, mantenimiento, expansión inmediata requerida para atender usuarios, conexión, medición, control de calidad, atención de fallas, facturación conforme al régimen legal y demás actuaciones necesarias para la prestación continua y de buena calidad a la que se refiere el artículo 136 de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica responde de manera puntual los interrogantes formulados, en los siguientes términos:

“CUESTIONARIO TÉCNICO - ENFOQUE FUNCIONAL DEL SERVICIO

1. Alcance de la prestación del servicio

Desde el punto de vista técnico y regulatorio:

¿qué actividades se consideran parte de la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo?

2. Actividades operativas vs administrativas

¿Las actividades de apoyo a la gestión, fortalecimiento institucional y apoyo administrativo, hacen parte de la prestación del servicio, o corresponden a funciones internas de las entidades?

3. Formulación de proyectos

¿La formulación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico hacen parte de la prestación del servicio, o corresponde a una actividad de planeación administrativa?

4. Apoyo profesional externo

¿La contratación de profesionales externos mediante contratos de prestación de servicios para asesoría, apoyo a dependencias y acompañamiento institucional, puede considerarse parte de la prestación directa del servicio?

5. Relación funcional con el servicio

¿Qué criterios técnicos permiten determinar si una actividad tiene una relación directa, inmediata y verificable con la prestación del servicio, y no simplemente una relación indirecta o general con el sector?

6. Fortalecimiento de capacidades organizacionales

¿Las actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades institucionales mejora organizacional apoyo a la gestión inciden directamente en la prestación del servicio o corresponden a funciones administrativas?

7. Responsabilidad en la prestación del servicio

¿Quiénes son los actores responsables de la prestación efectiva del servicio de acueducto, alcantarillado y aseo en el nivel municipal, y qué tipo de actividades deben ejecutar directamente para garantizar dicha prestación?

8. Actividades excluidas de la prestación

¿Podría el despacho indicar ejemplos de actividades que, aun estando relacionadas con el sector, no hacen parte de la prestación directa del servicio?”

- De conformidad con lo establecido en las definiciones del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 y en los artículos 2.3.1.1.1 y 2.3.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015, las actividades que hacen parte de la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo son aquellas inherentes y complementarias que integran de manera material el ciclo funcional del servicio al usuario, tales como captación, tratamiento, conducción, distribución, conexión, medición y mantenimiento en acueducto; recolección, transporte, tratamiento y disposición de aguas residuales en alcantarillado; y recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final en aseo, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 142 de 1994.
- Las actividades de apoyo a la gestión, fortalecimiento institucional y apoyo administrativo no hacen parte de la prestación directa del servicio, sino que corresponden a funciones internas, instrumentales o de soporte de las entidades y prestadores, aunque puedan tener incidencia indirecta en la gestión sectorial, de acuerdo con la diferenciación prevista en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007.
- Son ejemplos de actividades excluidas de la prestación directa, aun cuando se relacionen con el sector, la formulación y estructuración de proyectos, estudios y diseños, preinversión, fortalecimiento institucional, apoyo jurídico o contable, acompañamiento administrativo, gestión documental, capacitación general y consultorías de planeación o modernización organizacional.
- De igual manera, la formulación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico constituye una actividad de planeación administrativa y preinversión, no de la prestación directa del servicio, pues la ley la diferencia de la infraestructura y de la operación material del sistema.
- En el nivel municipal, el municipio es el responsable de asegurar la prestación eficiente a sus habitantes, mientras que el prestador legalmente habilitado es el responsable directo frente al usuario por la prestación efectiva del servicio; la eventual participación de operadores o contratistas no elimina dicha responsabilidad principal. En consecuencia, corresponde al municipio garantizar la existencia de un esquema de prestación legalmente habilitado, mientras que corresponde al prestador ejecutar o garantizar la ejecución de las actividades inherentes y complementarias necesarias para la prestación efectiva del servicio.
- En ese sentido, de conformidad con el análisis realizado por esta OAJ de las actividades que se encuentran establecidas en los artículos 14 de la Ley 142 de 1994, y en sus disposiciones reglamentarias, como actividades de prestación directa del servicio o

actividades complementarias, así como de las actividades a financiar por medio de los recursos del sistema general de participaciones para garantizar la efectiva prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico, se entiende que las siguientes actividades adelantadas por el ente territorial, o el prestador del servicio tienen un carácter instrumental o relacionado con la prestación del servicio, pero no constituyen su prestación directa:

La contratación de profesionales externos mediante contratos de prestación de servicios para asesoría, apoyo a dependencias y acompañamiento institucional no puede considerarse, en principio, parte de la prestación directa del servicio; solo de manera excepcional podría vincularse a ella si el objeto contractual recae inmediata y verificablemente sobre actividades operativas inherentes o complementarias del servicio.

Las actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades organizacionales, mejora institucional y apoyo a la gestión corresponden a funciones administrativas e instrumentales, no a la prestación directa del servicio, aunque puedan contribuir a la sostenibilidad y eficiencia del prestador.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)