

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 6

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-239

Señor
XXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹ Radicado:

TEMA: DEFINICIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS – SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS –

Subtemas: Servicios Públicos domiciliarios – servicios públicos esenciales

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

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

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

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

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

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

CONSULTA

La consulta elevada fue trasladada a esta entidad por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y contiene una serie de preguntas relativas a definiciones de servicios públicos, servicios públicos domiciliarios y servicios públicos esenciales, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994⁵

Ley 689 de 2001⁶

Ley 1341 de 2009⁸

Ley 1955 de 2019⁷

Corte Constitucional, Sentencia C – 205 de 1995

Corte Constitucional, Sentencia C – 691 de 2008

CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta efectuada, es pertinente reiterar los criterios jurídicos señalado por esta oficina asesora jurídica mediante Concepto Unificado SSPD-OJ-2020-039, así:

“ (...) frente a la definición de lo que debe ser considerado o no como servicio público domiciliario, o sobre cuáles son las características de este tipo de servicios, ha de señalarse que ni la Ley 142 de 1994, ni otra norma de tal naturaleza, se ha pronunciado sobre estas materias; sin embargo, existe una clara diferencia entre los servicios a que se refiere el artículo 1o de la Ley 142 de 1994, y otros como el transporte, la salud y la educación, teniendo en cuenta sus características. Al respecto, traemos a colación lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 205 de 1995, en la que hace la distinción entre estos dos tipos de servicios:

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

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

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

⁶ “Por la cual se modifica parcialmente la Ley [142](#) de 1994.”

⁷ “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”

⁸ “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.

“... Para este efecto se considera como servicio público, toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. (...)

Se consagra en esta disposición una categoría especial de servicios públicos, los llamados “domiciliarios”, que son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas...”

En esta medida, y a partir de la distinción efectuada por la alta Corporación, serían características de los servicios públicos domiciliarios las siguientes:

a) El servicio público domiciliario, conforme con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución, puede ser prestado directa o indirectamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares; sin embargo, la regulación, inspección, vigilancia y control de dichos servicios corresponde al Estado.

b) El servicio público domiciliario, tiene un “punto terminal” que son las viviendas o los sitios de trabajo de los usuarios, entendiendo por usuario “la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor”.

c) El servicio público domiciliario está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas.

Teniendo en cuenta lo manifestado, y según lo dispuesto en los artículos 365 y 367 de la Constitución Política, es posible colegir, que la categoría de servicio público es el género, mientras que el concepto de servicio público “domiciliario” vendría a ser la especie, encontrándose determinados dentro de estos últimos, solamente cinco servicios actualmente: (i) acueducto, (ii) alcantarillado, (iii) aseo, (iv) energía, y (v) gas combustible, así como sus actividades complementarias. (...)” subrayado y negrilla fuera de texto.

Por otro lado, de acuerdo con lo expuesto por la Corte Constitucional en diversas sentencias, entre las que se destaca la C – 691 de 2008, un servicio público será además **esencial** cuando:

“...las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”

Así las cosas, se tiene que los servicios públicos son un género amplio del que hacen parte distintas actividades como el transporte, la mensajería, el acceso a la administración de justicia, el alumbrado, la educación y la salud entre muchos otros, mientras que los servicios públicos domiciliarios son servicios públicos de acuerdo con el artículo 14.20 de la Ley 142 de 1994, los cuales son esenciales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º ibídem, que refiere:

“ARTÍCULO 4. SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES. Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales.

Debe precisarse que la calificación de un servicio público como esencial depende del régimen jurídico aplicable y puede derivarse de la Constitución Política, de la ley o de la interpretación efectuada por la Corte Constitucional, según corresponda. En ese sentido, la previsión contenida en el artículo 4 de la Ley 142 de 1994 se circunscribe a los servicios públicos regulados por dicha ley, sin perjuicio de que el ordenamiento jurídico reconozca el carácter esencial de otros servicios públicos mediante disposiciones especiales o desarrollo jurisprudencial.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se da respuesta a los interrogantes de la consulta de la siguiente manera:

1. ¿Cuál es la definición legal de servicios públicos en Colombia, indicando las normas que la sustentan?

En Colombia, si bien no existe una definición legal única de 'servicios públicos', la jurisprudencia de las Altas Cortes ha decantado este concepto. Se ha entendido que los servicios públicos corresponden a toda actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general de forma regular y continua, bajo un régimen jurídico especial, independientemente de si son prestados por el Estado directa o indirectamente o por particulares.

De acuerdo con lo anterior, se ha entendido que los “servicios públicos”, corresponden a toda actividad organizada que tiende a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas.

2. ¿Cuál es la definición de servicios públicos domiciliarios?

Los servicios públicos domiciliarios son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales y básicas de las personas.

Según el artículo 14.20 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 2 de la Ley 689 de 2001, y el párrafo del mismo artículo, adicionado por el artículo 17 de la Ley 1955 de 2019, además de las actividades domiciliarias, también se consideran servicios públicos aquellas que sean complementarias de estas, según la ley, así como aquellas que incidan determinadamente en la correcta prestación de los servicios, previa definición de su asimilación a una actividad principal o complementaria, por parte de esta Superintendencia.

3. *¿Cuál es la diferencia entre servicios públicos y servicios públicos domiciliarios?*

Los “servicios públicos” son el género amplio del que hacen parte distintas actividades tendientes a satisfacer necesidades de interés general, mientras que los “servicios públicos domiciliarios” son una especie de aquellos, destinados a satisfacer necesidades esenciales de las personas y que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios.

Los servicios públicos tienen un régimen jurídico especial, bien sea que la actividad se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas.

Los servicios públicos domiciliarios pueden ser prestados directa o indirectamente por el Estado, por comunidades organizadas o por particulares; sin embargo, la regulación, inspección, vigilancia y control de dichos servicios corresponde al Estado.

4. *¿Existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano la categoría de servicios públicos esenciales estaría dentro de la definición de servicios públicos o servicios públicos domiciliarios? En caso afirmativo, indicar su definición y fundamento legal.*

5. *¿Los servicios públicos comprenden tanto los servicios públicos domiciliarios como los denominados servicios públicos esenciales?*

Frente a estos interrogantes, tal como se ha expuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios regulados por dicha ley se consideran “servicios públicos esenciales” para los efectos previstos en esa disposición.

“Artículo 4o Servicios Públicos Esenciales. *Para los efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la Constitución Política de Colombia, todos los servicios públicos, de que trata la presente Ley, se considerarán servicios públicos esenciales”.* (Subrayas fuera del texto)

Dicha característica fue definida también por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-450/95, así:

“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad (...)” (Subrayas fuera del texto)

En consecuencia, los servicios públicos domiciliarios constituyen una categoría de servicios públicos y, para los efectos previstos en el artículo 4 de la Ley 142 de 1994, tienen el carácter de servicios públicos esenciales. Lo anterior, sin perjuicio de que el ordenamiento jurídico pueda

reconocer el carácter esencial de otros servicios públicos mediante disposiciones legales especiales o conforme a la interpretación de la Corte Constitucional.

6. *¿El servicio de internet es considerado en Colombia como un servicio público, o servicio público domiciliario? Favor indicar la clasificación normativa vigente. (...)*

El servicio de internet es un servicio público, si embargo, no es catalogado como servicio público domiciliario, toda vez que los servicios de telefonía fija pública básica conmutada y de telefonía local móvil en el sector rural, fueron excluidos de esta categoría, en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 1341 de 2009, según el cual *“a las telecomunicaciones, y a las empresas que prestan los servicios de telefonía básica conmutada, telefonía local móvil en el sector rural y larga distancia no les será aplicable la Ley 142 de 1994.*

Ley 1341 de 2009 señala:

“ARTÍCULO 10. OBJETO. La presente ley determina el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información. (...)” (Subraya fuera de texto).

Ahora bien, a pesar de que la Ley 2108 de 2021 le otorgó la naturaleza de esencial al acceso a internet, este servicio continúa sin tener la naturaleza de servicio público domiciliario y se rige por el marco normativo previsto para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

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

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora jurídica (e)