

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-001

Señor
XXXXX

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 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: SERVIDUMBRES EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Subtema: Permisos para la interconexión entre redes

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
ssp@d@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

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:

“Asunto: CONCEPTO JURÍDICO RESPECTO A LA COMPETENCIA QUE TIENEN LAS ENTIDADES TERRITORIALES, LAS COMISIONES DE REGULACIÓN, LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS FRENTE A LA IMPOSICIÓN DE SERVIDUMBRES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

*Al revisar la normatividad vigente, especialmente la **Ley 142 de 1994**, se puede advertir que no es del todo clara la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y las empresas de servicios públicos domiciliarios.*

*Si se observa el **artículo 33** de la citada ley, se establecen algunas facultades especiales para las empresas de servicios públicos. Sin embargo, el **artículo 57** también menciona la facultad de imponer servidumbres, realizar ocupaciones temporales y remover obstáculos. En su inciso segundo, la norma es explícita al señalar que la empresa interesada deberá **solicitar permiso a la entidad pública correspondiente** y, en ausencia de ésta, **al municipio donde se encuentre el obstáculo o donde deba imponerse la servidumbre**.*

*Más adelante, los **artículos 117 y 118** vuelven sobre este tema. El artículo 117 dispone que la entidad de servicios públicos interesada podrá solicitar la imposición de servidumbre mediante **acto administrativo**, aunque no especifica ante quién debe hacerse tal solicitud. Siguiendo la misma línea interpretativa del artículo 57, inciso 2, se entendería que es ante la entidad competente, a falta de esta la entidad territorial donde se pretenda imponer la servidumbre u remover el obstáculo.*

*Por su parte, el **artículo 118** señala que tienen facultad para imponer servidumbres por acto administrativo **las entidades territoriales y la Nación**, siempre que tengan competencia para prestar el servicio respectivo.*

*Además, se mencionan las **comisiones de regulación**, lo que genera cierta ambigüedad sobre los alcances de su competencia.*

*A partir de la revisión de varios conceptos emitidos por la **Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA)** y la **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**, se concluye que la competencia de las **entidades territoriales***

surge cuando **son prestadores directos del servicio**, y la de la **Nación** opera de manera supletoria cuando dichas entidades no pueden cumplir esa función.

En cuanto a las **comisiones de regulación**, en el **Concepto No. 20240120139931 de 2024**, la CRA precisó lo siguiente:

“(...) Frente a las competencias de esta Comisión de Regulación en la materia, 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, 39.4 y 73.8 de la Ley 142 de 1994 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 (...).”

A partir de lo anterior, surge la duda de si la competencia de las **comisiones de regulación** se limita a los casos de **servidumbres necesarias para la interconexión de redes entre entidades** —por ejemplo, entre acueductos comunitarios y una empresa prestadora del servicio—, escenario en el cual la comisión actuaría para dirimir el conflicto e imponer la servidumbre correspondiente.

En cambio, cuando una **empresa prestadora del servicio público** requiere, dentro de su **plan maestro**, desarrollar proyectos de infraestructura que buscan ampliar la cobertura del servicio —plan que se elabora conjuntamente con el municipio, como responsable de garantizar la prestación eficiente—, podría concluirse que **la competencia para tramitar la imposición de la servidumbre corresponde al municipio**, y no a la comisión de regulación.

Por otra parte, en razón de todo lo anteriormente expuesto, en cuanto a **las empresas de servicios públicos domiciliarios**, las mismas **no tienen competencia directa para imponer servidumbres**. En consecuencia, **deben solicitar el permiso o la autorización a la entidad pública correspondiente**, tal como lo establece el artículo 57 de la Ley 142 de 1994.

En ese sentido, surge la duda de si, cuando las empresas de servicios públicos desean realizar **interconexiones entre redes que ya son de su propiedad**, deben **solicitar permiso al municipio** o a la **comisión de regulación**.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Código Civil

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1579 de 2012⁶

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

⁶ “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.”

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-019⁸

Concepto SSPD-OJ-2018-570⁹

Concepto SSPD-OJ-2022-337¹⁰

Concepto CREG 3573 de 2022¹¹

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) servidumbres en servicios públicos domiciliarios e (ii) permisos para la interconexión entre redes.

(i) Servidumbres en servicios públicos domiciliarios

Sea lo primero indicar que, el artículo 58 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 1999 establece:

“ARTICULO 58. 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.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

⁸ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_2010_19.htm

⁹ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000570_2018.htm

¹⁰ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000337_2022.htm

¹¹ Disponible para consulta en:

https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/concepto_creg_0003573_2022.htm

legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.” (Subrayas fuera del texto)

De conformidad con la norma anterior, si la expedición de una ley por motivos de utilidad pública genera conflicto con los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, deberá ceder el interés privado al interés público o social.

A su vez, la Ley 142 de 1994 consagra una serie de normas referentes a la imposición de servidumbres para la prestación de servicios públicos domiciliarios así:

“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.” (Subrayas fuera del texto)

En el mismo sentido, el artículo 57 de la Ley en mención, en relación con la facultad de imponer servidumbres, indica:

“ARTÍCULO 57. FACULTAD DE IMPONER SERVIDUMBRES, HACER OCUPACIONES TEMPORALES Y REMOVER OBSTÁCULOS. Quando 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 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.”* (Subrayas fuera del texto)

De igual forma, los artículos 117 y 118 señalan:

“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.” (Subrayas fuera del texto)

“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.” (Subrayas fuera del texto)

Bajo este contexto normativo, es importante traer a colación lo dicho por esta Oficina en Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-019 en el que se mencionó lo siguiente:

“(…) El concepto de servidumbre es propio del derecho civil. En efecto, el artículo 879 del Código Civil señala que la “Servidumbre predial o simple servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño”.

La anterior disposición, concordante con diversas preceptivas contenidas en la Ley 142 de 1994, así como con las provisiones constitucionales relacionadas con la función social de la propiedad, permiten que las empresas prestadoras de servicios públicos, puedan pasar por predios ajenos siempre y cuando ello resulte necesario para la prestación del servicio público, y se proteja al propietario afectado a través del pago de una indemnización por las incomodidades y perjuicios que la imposición de la servidumbre ocasione.

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 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.

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.

(…)

En el punto concreto de la introducción de servidumbres cuyas razones sean la utilidad pública y el interés social, el fallo últimamente mencionado destacó que mediante ellas no se suprime ni se recorta la garantía reconocida en la Constitución al derecho de

dominio, sino que, atendiendo a la prevalencia del interés general (artículo 1o de la Carta) y al sustrato mismo de la función social (artículo 58 eiusdem), se consagran por la ley restricciones al ejercicio de la propiedad que son perfectamente ajustadas a la Constitución en el Estado de Derecho.

No podría entenderse, entonces, que el capricho de un propietario que se niega a la ejecución de obras públicas en un inmueble bajo su dominio pudiera oponerse legítimamente al interés de la colectividad, menos todavía si la única forma de efectuarlas implica la utilización de sus predios. La aceptación de este criterio, completamente contrario a la esencia misma del Estado Social de Derecho y opuesto al principio constitucional de prevalencia del interés general sobre el particular (artículo 1 de la C.P.), implicaría un retroceso de más de un siglo en la evolución del Derecho Público colombiano, pues ya en el artículo 30 de la Constitución de 1886 se expresaba con claridad que en caso de conflicto entre una ley dictada por motivos de utilidad pública y el bien particular o individual, éste debía ceder irremisiblemente ante aquél".

1.2. ADQUISICIÓN DE LAS SERVIDUMBRES EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la ley 142 de 1994 la empresa que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, podrá solicitar su imposición mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición de servidumbres, contemplado en la ley 56 de 1981.

Ahora bien, según el artículo 57 de la ley 142 de 1994, el propietario del predio afectado por una servidumbre necesaria para prestar los servicios públicos correspondientes tendrá derecho a una indemnización de las incomodidades y perjuicios que se le causen, que será la que se determine en los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de acuerdo con la clase de servidumbre que se imponga.

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 y estar sometidas a un estricto régimen de responsabilidad.

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 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 39.4 y 73.8 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.

Con relación al servicio de energía eléctrica, la imposición de servidumbres está regulada en las resoluciones 01 y 03 de 1994, expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG-, en tanto que para el servicio de gas combustible su regulación se estableció mediante Resolución CREG 057 de 1996.

Para el servicio de acueducto, en el artículo 2.3.1.8. de la Resolución 151 de 2001, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, se señala que esa Comisión podrá imponer servidumbres conforme a la competencia prevista en el artículo 39.4 de la Ley 142 de 1994, esto es, cuando sea necesario el acceso compartido o de interconexión a bienes indispensables para la prestación de los servicios públicos.

1.4. PAPEL DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN MATERIA DE SERVIDUMBRES.

El artículo 6 de la Ley 142 de 1994, le otorgó una competencia especial al Superintendente de Servicios Públicos para imponer servidumbres sobre los bienes municipales necesarios para operar, cuando quiera que el municipio sea prestador directo e incumpla normas de calidad, suspenda el pago de obligaciones, o viole en forma grave las obligaciones de la ley 142 de 1994.

En tales casos, el Superintendente puede imponer servidumbres sobre los bienes municipales necesarios para que el operador seleccionado que sustituya al municipio pueda operar. La imposición de la servidumbre se hará mediante un acto administrativo y las controversias que surjan en virtud de esa acción se tramitarán a través de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho contenidas en el Código Contencioso Administrativo. (...)”

De acuerdo con el concepto transcrito y las normas ya citadas, los prestadores se encuentran facultados para promover y/o imponer servidumbres para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, para lo cual deberán atender el procedimiento establecido en la Ley. En particular, el artículo 117 de la Ley 142 de 1994 dispone que el prestador del servicio público domiciliario que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre podrá: (i) solicitar que se imponga mediante acto administrativo; o (ii) promover el proceso de imposición de servidumbres a través de actuación judicial de conformidad con lo establecido en la Ley 56 de 1981.

Respecto a la primera posibilidad, es decir la imposición de servidumbres mediante acto administrativo, el artículo 118 de la Ley 142 de 1994, como ya se anotó, establece que esta facultad se encuentra en cabeza de las entidades territoriales y la Nación cuando presten de manera directa el servicio público domiciliario respectivo.

En relación con la segunda opción, esto es la imposición de la servidumbre mediante proceso judicial, las Leyes 56 de 1981 y 142 de 1994, señalan que los prestadores de servicios públicos que las requieran tienen la obligación de iniciar el proceso judicial necesario para constituirla. Es preciso mencionar, que por este medio judicial se adelantarán las que no procedan a través de acto administrativo.

Así las cosas, será la procedente la imposición de servidumbres por las entidades territoriales y la Nación, cuando tengan la competencia de prestar directamente el servicio público, es decir, según lo establecido en el artículo 367 de la Constitución Política y en la Ley 142 de 1994 específicamente en los artículos 6 y 8 numeral 8.6.; en caso contrario se deberá imponer la servidumbre mediante proceso judicial.

Existe otro escenario, dentro del marco del derecho privado aplicable a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, que consiste en que los prestadores y los propietarios de los predios, lleguen a un acuerdo constituyendo servidumbres voluntarias para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, al respecto, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2018-570 indicó:

“(...) Dichos procedimientos judiciales sólo podrán 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.

Dicho lo anterior, es importante anotar que el procedimiento para la imposición forzosa de servidumbres de servicios públicos en Colombia, es el estatuido en la Ley 56 de 1981; en todo caso, se deja claro que tanto el prestador de servicios públicos como el propietario de un terreno requerido para la construcción de infraestructura dedicada a

dichos servicios, pueden obviar la aplicación de dicha Ley, en el caso de que ambos estén de acuerdo en torno al costo de la negociación de la servidumbre, caso en el cual la constitución de la misma, se regirá por lo que las partes acuerden en desarrollo del principio de autonomía de la voluntad privada. Lo mismo aplica, por supuesto, para el caso de compra de predios requeridos para el desarrollo de proyectos, en donde las partes pueden obviar la aplicación de la Ley 56 de 1981 y del procedimiento de expropiación, siempre que estén de acuerdo en la compra y venta de los predios que se requieran. (...) (Subrayas fuera del texto)

Lo anterior, se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 888 del Código Civil que dispone que *“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.”*

Concluyendo así que las servidumbres, en materia de servicios públicos domiciliarios, se pueden obtener: (i) por imposición judicial siguiendo el procedimiento de la Ley 56 de 1981, (ii) por imposición administrativa en el marco de los artículos 117 y 118 de la Ley 142 de 1994, o (iii) de manera voluntaria.

Finalmente, es de señalar que la constitución de servidumbres debe ser objeto de registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, ya que es un gravamen que se impone sobre un predio que por tal causa, no solo debe constituirse mediante escritura pública cuando sea voluntaria, sino que debe registrarse con el propósito de que pueda ser oponible a terceros, en la medida que la anotación en el folio de matrícula constituye el único instrumento de publicidad idóneo para demostrar que la servidumbre existe. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 4 de la Ley 1579 de 2012, según el cual, se sujetan a registro los siguientes actos y documentos:

“ARTÍCULO 4. ACTOS, TÍTULOS Y DOCUMENTOS SUJETOS AL REGISTRO. Están sujetos a registro:

a) Todo acto, contrato, decisión contenido en escritura pública, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes inmuebles; (...)”

(ii) Permisos para la interconexión entre redes.

En los casos en los que las Empresas de Servicios Públicos deseen realizar interconexiones entre redes que son de su propiedad, deberán acogerse a lo establecido en la normativa que regule la materia, así los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994 señalan:

“ARTÍCULO 25. CONCESIONES, Y PERMISOS AMBIENTALES Y SANITARIOS. *Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión.*

Deberán además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.

Asimismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado a través de contratos de concesión.

Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuestas por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos de los procedimientos correspondientes.” (Subrayas fuera del texto)

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

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

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

A su vez, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en sus artículos 2.2.6.1.1.12 y 2.2.6.1.1.13 señala que para la intervención y ocupación del espacio público se requiere una licencia, la cual se necesitaría para la instalación de redes de servicios públicos, dichos artículos establecen:

“ARTÍCULO 2.2.6.1.1.12 Licencia de intervención y ocupación del espacio público. Es la autorización previa para ocupar o para intervenir bienes de uso público incluidos en el espacio público, de conformidad con las normas urbanísticas adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente.

PARÁGRAFO 1. Para intervenir y ocupar el espacio público, los municipios y distritos solamente podrán exigir las licencias, permisos y autorizaciones que se encuentren previstos de manera taxativa en la ley o autorizados por esta, los cuáles se agruparán en una o varias de las modalidades de licencia de intervención u ocupación del espacio público previsto en el presente Capítulo. (...) (Subrayas fuera del texto)

ARTÍCULO 2.2.6.1.1.13 Modalidades de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. *Son modalidades de la licencia de intervención y ocupación del espacio público las siguientes:*

(...)

2. *Licencia de intervención del espacio público. Por medio de esta licencia se autoriza la intervención del espacio público para:*

2.1 La construcción, rehabilitación, reparación, sustitución, modificación y/o ampliación de instalaciones y redes para la provisión de servicios públicos domiciliarios y de telecomunicaciones.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 26 de la Ley 142 de 1994 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, las autorizaciones deben obedecer a un estudio de factibilidad técnica, ambiental y de impacto urbano de las obras propuestas, así como de la coherencia de las obras con los Planes de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen.

Se exceptúa de la obligación de solicitar la licencia de que trata este literal, la realización de obras que deban adelantarse como consecuencia de averías, accidentes o emergencias cuando a demora en su reparación pudiera ocasionar daños en bienes o personas. *Quién efectúe los trabajos en tales condiciones deberá dejar el lugar en el estado en que se hallaba antes de que sucedieran las situaciones de avería, accidente o emergencia, y de los trabajos se rendirá un informe a la entidad competente para que realice la inspección correspondiente. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a las sanciones establecidas en la ley.*

Los particulares que soliciten licencia de intervención del espacio público en esta modalidad deberán acompañar a la solicitud la autorización para adelantar el trámite, emitida por la empresa prestadora del servicio público correspondiente. (...) (Subrayas fuera del texto)

Al respecto, en Concepto SSPD-OJ-2022-337 esta Oficina señaló:

“(...) De lo anterior se concluye que, un prestador del servicio público domiciliario debe obtener las concesiones, permisos y/o licencias a que hacen referencia los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

Esto incluye la licencia de intervención del espacio público de que tratan los artículos 2.2.6.1.1.12 y 2.2.6.1.1.13 del Decreto 1077 de 2015; salvo que se trate de una actividad

para reparar averías, accidentes o emergencias que permiten desarrollar los trabajos respectivos sin la autorización previa correspondiente, considerando la premura de la situación; no obstante, la norma es clara en señalar que existe la obligación de dejar el espacio en las condiciones en que se encontraba.

En esa misma línea, el particular o urbanizador que vaya a intervenir el espacio público para la construcción de redes locales de servicios públicos, también deberá obtener la respectiva licencia de intervención del espacio público y acompañar dicha solicitud con la autorización para el trámite emitido por el prestador correspondiente.

*Así las cosas, en aplicación de lo dispuesto por los artículos los artículos 2.2.6.1.1.12 y 2.2.6.1.1.13 del Decreto 1077 de 2015, un constructor o urbanizador que vaya a intervenir el espacio público para la instalación de redes locales, tal como lo ordena el artículo 2.3.1.1.1. *ibidem*, deberá obtener la respectiva licencia de intervención del espacio público antes de realizar sus actividades. (...)*" (Subrayas fuera del texto)

De lo anterior, queda claro que para la construcción de redes locales de servicios públicos será necesaria la respectiva licencia de intervención del espacio público y en el caso de particulares o urbanizadores se requerirá además de la licencia la autorización para el trámite por parte del prestador correspondiente.

De igual forma, se debe hacer referencia al artículo 28 de la Ley 142 de 1994 que indica:

“ARTÍCULO 28. REDES. Todas las empresas tienen el derecho a construir, operar y modificar sus redes e instalaciones para prestar los servicios públicos, para lo cual cumplirán con los mismos requisitos, y ejercerán las mismas facultades que las leyes y demás normas pertinentes establecen para las entidades oficiales que han estado encargadas de la prestación de los mismos servicios, y las particulares previstas en esta Ley.

Las empresas tienen la obligación de efectuar el mantenimiento y reparación de las redes locales, cuyos costos serán a cargo de ellas.

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 mas allá de las que sean necesarias para garantizar la interconectabilidad de servicios análogos o el uso coordinado de recursos. Las comisiones podrán exigir, igualmente, que la construcción y operación de redes y medios de transporte para prestar los servicios públicos no sea parte del objeto de las mismas empresas que tienen a su cargo la distribución y, además, conocerán en apelación los recursos contra los actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción u operación de redes. La construcción y operación de redes para el transporte y distribución de agua, residuos, electricidad, gas y *telefonía pública básica conmutada, telefonía local móvil en el sector

*rural**, así como el señalamiento de las tarifas por su uso, se regirán exclusivamente por esta Ley y por las normas ambientales, sanitarias y municipales a las que se alude en sus artículos 25 y 26 de esta Ley.” (Negrilla fuera del texto)

Frente a lo anterior, Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, en concepto 3573 de 2022 señaló:

“(…) De las normas anteriormente transcritas, se concluye:

a. La Ley garantiza a las Empresas de Servicios Públicos, el derecho para construir, operar y modificar las redes e instalaciones necesarias para prestar los servicios públicos domiciliarios.

b. Cuando el ejercicio de ese derecho requiera el uso del espacio público, los municipios deben permitir la instalación permanente de redes en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público.

La construcción u operación de redes necesarias para prestar el servicio público de distribución de gas se rige exclusivamente por la Ley 142 y por las normas ambientales, sanitarias y municipales a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

a. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 142 de 1994, quienes presten servicios públicos están sujetos, en cada municipio, exclusivamente a las normas sobre planeación urbana, circulación y tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen. (...)”

Finalmente se puede concluir que si la interconexión de redes que requiere el prestador del servicio implica la intervención en el espacio público se debe solicitar el permiso municipal correspondiente, cumpliendo con los requisitos locales y ambientales establecidos en los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

Por su parte, las comisiones de regulación podrán exigir alguna interconexión u homologación técnica de las redes, cuando sea necesario proteger a los usuarios, garantizar la calidad del servicio o promover la competencia, igualmente podrán exigir la construcción y operación de redes y medios de transporte para prestar los servicios públicos que no sean parte del objeto de las mismas empresas que tienen la distribución del servicio.

CONCLUSIONES

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

- Los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran facultados para promover y/o imponer servidumbres para la prestación de dichos servicios. En particular, en los términos de las Leyes 56 de 1981 y 142 de 1994, los prestadores podrán: (i) solicitar que se imponga la servidumbre mediante acto administrativo; (ii) promover el

proceso de imposición de servidumbres a través de actuación judicial; o (iii) constituir servidumbres de manera voluntaria.

- En cuanto a la imposición de servidumbres a través de acto administrativo, el artículo 118 de la Ley 142 de 1994 señala que será procedente por este medio cuando las entidades territoriales y la Nación tengan competencia para prestar el servicio público, lo cual procederá en el marco del artículo 367 de la Constitución y artículo 6, numeral 8.6, artículo 8 de la Ley 142 de 1994. Esta facultad de imposición a través de acto administrativo también fue concedida a las comisiones de regulación.
- La imposición de servidumbres mediante proceso judicial debe atender lo señalado en las Leyes 56 de 1981 y 142 de 1994, considerando que los prestadores de servicios públicos que requieran dicha imposición tienen la obligación de iniciar el proceso judicial necesario para constituirla.
- La constitución de servidumbres debe ser objeto de registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, ya que es un gravamen que se impone sobre un predio que, por tal causa, no solo debe constituirse mediante escritura pública cuando sea voluntaria, sino que debe registrarse con el propósito de que pueda ser oponible a terceros, en la medida que la anotación en el folio de matrícula constituye el único instrumento de publicidad idóneo para demostrar que la servidumbre existe.
- Un prestador del servicio público domiciliario debe obtener las concesiones, permisos y/o licencias a que hacen referencia los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, incluye las licencias requeridas para la intervención y ocupación del espacio público para la instalación de redes de servicios públicos, de que tratan los artículos 2.2.6.1.1.12 y 2.2.6.1.1.13 del Decreto 1077 de 2015.
- Asimismo, conforme el artículo 28 de la Ley 142 de 1994, quienes presten servicios públicos están sujetos, en cada municipio, exclusivamente a las normas sobre planeación urbana, circulación y tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.
- Por último, vale la pena mencionar que las comisiones de regulación podrán exigir alguna interconexión u homologación técnica de las redes, cuando sea necesario proteger a los usuarios, garantizar la calidad del servicio o promover la competencia, igualmente podrán exigir la construcción y operación de redes y medios de transporte para prestar los servicios públicos que no sean parte del objeto de las mismas empresas que tienen la distribución del servicio.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará

la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad. Cordialmente

Cordialmente

OLGA LUCIA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica