

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-017

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: CONTRATOS DE OPERACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtema: Régimen aplicable - Renovación automática

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

Por otra parte, la SSPD 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 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

La Subdirección administrativa y financiera de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, mediante radicado 20250200136081 del 25 de noviembre de 2025, dio traslado por competencia a esta Superintendencia, de la petición presentada por el Señor Edilson Velez, la cual se transcribe a continuación:

“(...) 1. Si el municipio nunca notificó al prestador la terminación del contrato, ni la devolución del sistema ¿se puede dar por entendido que el contrato se renovó automáticamente?”

2. ¿De no ser posible la renovación automática, es posible y legal que el municipio contrate otro operador sin haber realizado un proceso licitatorio? (...)”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 80 de 1993⁷

Ley 142 de 1994

Resolución CRA 943 de 2021⁸

Concepto SSPD-OJ-2024-377

Concepto SSPD-OJ-2020-967

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.

En claro lo anterior, en primera medida es necesario señalar que la posición que ha tomado esta Superintendencia ha sido uniforme en el tiempo, en el sentido de señalar su falta de competencia para someter a su aprobación previa los actos y contratos de sus vigilados, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, que sobre la particular señala:

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 expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

⁸ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

“Artículo 79. Funciones de la Superintendencia. (...)

"Parágrafo 1o *En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, <sic> visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. (...)"*.

Así las cosas, no es dable a esta Oficina emitir pronunciamientos relacionados con los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos, ni mucho menos revisarlos de forma previa, o verificar su legalidad, ya que, de hacerlo, se podría incurrir en extralimitación de funciones o en la realización de actos de coadministración de sus vigilados. Esto, aunado al hecho que la legalidad de un contrato de operación se encuentra determinado por el cumplimiento de los requisitos establecidos para su celebración en la Ley 80 de 1993, y en todo caso, por lo pactado por las partes en el mismo contrato.

No obstante, con el propósito de brindar una ilustración general sobre los temas consultados, se procederá a desarrollar lo relacionado con el régimen contractual de los prestadores de servicios públicos en el contrato de operación. Para ello se hará referencia a lo desarrollado por esta oficina en el Concepto SSPD-OJ-2024-377, veamos:

“(i) Régimen contractual de los prestadores - Contrato de Operación.

Previo a tratar el asunto, es necesario aclarar que, como quiera que la consulta hace referencia a la celebración de un contrato entre un municipio y una cooperativa para que ‘se encargara de la operación y prestara el servicio de acueducto y recolección de residuos sólidos’, entiende esta oficina que se trata de un ‘contrato de operación’, y bajo este entendido se procede a hacer las siguientes precisiones:

Conforme lo disponen los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994, el régimen de contratación de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, indistintamente de que su naturaleza sea oficial, privada o mixta, es el de derecho privado. Veamos.

‘Artículo 31. Régimen de la contratación. *Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa.*

Las Comisiones de Regulación podrán hacer obligatoria la inclusión, en ciertos tipos de contratos de cualquier empresa de servicios públicos, de cláusulas exorbitantes y podrán facultar, previa consulta expresa por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, que se incluyan en los demás. Cuando la inclusión sea forzosa, todo lo relativo a tales cláusulas se regirá, en cuanto sea pertinente, por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, y los actos y contratos en los que se utilicen esas cláusulas y/o se ejerciten esas facultades estarán sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Las Comisiones de Regulación contarán con quince (15) días para responder las solicitudes elevadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios

sobre la inclusión de las cláusulas excepcionales en los respectivos contratos, transcurrido este término operará el silencio administrativo positivo.

Parágrafo. Los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en todo caso la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con la Ley 80 de 1993. (Subraya fuera del texto)

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.

La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce (...) (subrayas fuera del texto)

Conforme con lo indicado en estas disposiciones, '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, independientemente de su naturaleza jurídica, 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.

Al respecto, el parágrafo del mencionado artículo 31, consagra una excepción a esta regla general, al indicar que cuando se trata de contratos celebrados por los entes territoriales (municipios y distritos) con las empresas de servicios públicos, con el objeto de que estas empresas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o con el propósito de que sustituyan en la prestación a otra empresa que entre en causal de disolución o liquidación, estos contratos se deben regir para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y por ende, la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con la Ley 80 de 1993.

Situación diferente se presenta, cuando en ejercicio de la autonomía privada, esto es, de la voluntad de las partes contratantes, los prestadores celebran contratos distintos a los mencionados, y diferentes, en todo caso, a los contratos de servicios públicos, como sería el caso de un contrato de operación, ya que en estos casos el régimen aplicable es el de derecho privado.

Sobre este particular es de reiterar que, respecto a estos contratos, esta Superintendencia no tiene injerencia alguna, tal como lo establece el parágrafo 1o del artículo 79 de la Ley

142 de 1994, el cual fue transcrito al inicio del presente concepto, pues de hacerlo, se podría configurar una extralimitación de funciones por parte de esta entidad, así como la realización de actos de coadministración a sus vigilados.

En todo caso, respecto a los contratos de operación, es de precisar que la celebración de este tipo de contratos por parte de los prestadores, se realiza con el objeto de que un tercero realice una o varias de las actividades que hacen parte de la prestación de estos servicios, lo que significa que las partes contractuales son el prestador y el operador. Cuando se trate de un municipio prestador directo, las partes serán el ente territorial en calidad de prestador y el operador.

Esto significa que para la debida ejecución del contrato aludido, el operador solamente deberá desarrollar las actividades encomendadas, las cuales deben encontrarse incluidas en el texto contractual, pero si por el contrario, este operador realiza por cuenta propia actividades inherentes o complementarias a los servicios públicos domiciliarios, es decir, por fuera de lo pactado en el contrato suscrito, se desdibujará la naturaleza de operador y pasará a convertirse en un prestador de dicho servicio, lo que en consecuencia implica, que deberá dar cumplimiento a las obligaciones que por ley debe cumplir cualquier prestador.

Así las cosas, la diferencia entre el prestador de servicios públicos domiciliarios y el operador con quien este celebra un contrato de operación, radica en la responsabilidad que cada uno tiene frente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y a los usuarios y suscriptores del servicio. Mientras el prestador es el responsable, no solo de la eficiente y continua prestación del servicio, sino de todas las obligaciones que por el hecho de serlo emergen, todo ello bajo la inspección, vigilancia y control de la Superservicios, por su parte, el operador solamente deberá responder por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, frente al contratante, sin que, de forma general, deba responder ante la entidad de vigilancia y control o ante los usuarios del servicio.

En efecto, el operador solo responde ante el prestador contratante en el marco del contrato de operación suscrito, ya que las actividades que ejecuta en cumplimiento del mismo, son desarrolladas por cuenta del prestador y no a título propio. Sin embargo, como ya se indicó, su responsabilidad será diferente en el evento de que realice por cuenta propia, actividades inherentes o complementarias a los servicios públicos domiciliarios, ya que, en tal caso, se convertirá en prestador de los mismos, debiendo responder en calidad de prestador.

En este orden de ideas, cuando nos encontramos frente a un contrato de operación celebrado entre un prestador de servicios y un tercero, ya sea que este último se encuentre constituido como prestador o no, esta Superintendencia no puede entrar a verificar si las obligaciones a cargo del operador fueron cumplidas o no, o si al desarrollar las actividades encomendadas violó el régimen de los servicios públicos o las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, ya que como se indicó, no se encuentra dentro de la órbita competencial de la entidad, efectuar pronunciamientos al respecto.

Lo mismo sucede cuando el contrato celebrado, corresponde a aquellos incluidos en la excepción mencionada en los artículos 31 y 32 de la ley 142 de 1994, ya que en tal caso, el contrato deberá ser celebrado atendiendo las previsiones contenidas en la Ley 80 de 1993, y demás normas que consagran el régimen de contratación de la administración pública, sin que corresponda a esta entidad ejercer las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control sobre los mismos, como se indicó en precedencia.

En este orden de ideas, no es posible determinar si en el marco de la celebración de cualquiera de estos contratos, existe la posibilidad de realizar prorrogas automáticas, establecer la forma de contar la fecha de inicio del contrato o la existencia de un término de prescripción o caducidad, o si hay incumplimiento de alguna de las partes, pues son asuntos que dependen de lo acordado entre las partes en el mismo contrato, y en todo caso, del cumplimiento de las normas que rigen su celebración, que para el caso del contrato de operación celebrado por un ente territorial, serán las de la Ley 80 de 1993. (...).”

De conformidad con lo anteriormente conceptuado por la Oficina Asesora Jurídica, se resalta que de acuerdo con lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994, la regla general es que los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que la constitución y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para su administración, se regirán exclusivamente por las reglas de derecho privado.

Sin embargo, esta disposición tiene su excepción en el párrafo del citado artículo 31, que indica que en el caso de los contratos celebrados entre los entes territoriales con empresas de servicios públicos para que estas asuman la prestación de uno o varios servicios públicos domiciliarios, o la operación de actividades asociadas a estos, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En ese sentido, de conformidad con la Ley 80 de 1993, la contratación de estas empresas siempre deberá realizarse previa licitación pública.

Ahora bien, en referencia a las preguntas elevadas sobre los contratos de operación, se precisa que estos se realizan con el objeto de que un tercero realice una o varias de las actividades que hacen parte de la prestación de estos servicios, lo que significa que las partes contractuales son el prestador y el operador. Cuando se trate de un municipio prestador directo, las partes serán el ente territorial en calidad de prestador y el operador.

En ese sentido, para la debida ejecución del contrato aludido, el operador solamente deberá desarrollar las actividades encomendadas, las cuales deben encontrarse incluidas en el texto contractual, pero si por el contrario, este operador realiza por cuenta propia actividades inherentes o complementarias a los servicios públicos domiciliarios, es decir, por fuera de lo pactado en el contrato suscrito, se desdibujará la naturaleza de operador y pasará a convertirse en un prestador de dicho servicio, lo que en consecuencia implica, que deberá dar cumplimiento a las obligaciones que por ley debe cumplir cualquier prestador.

Bajo esta precisión, se indica que, la diferencia entre un prestador de servicios públicos domiciliarios y el operador con quien este celebra un contrato de operación, no sólo radica en la

responsabilidad que cada uno tiene frente a los usuarios y suscriptores del servicio, sino también en el seguimiento que realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre sus actividades.

Por una parte, el prestador de servicios públicos es el responsable de la eficiente y continua prestación del servicio y de todas las obligaciones accesorias a esta actividad, tiene la obligación de responder a los usuarios y suscriptores, y está bajo la inspección, vigilancia y control de la Superservicios. En contraposición, el operador solamente deberá responder por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato frente al contratante, sin que, de forma general, deba responder ante la entidad de vigilancia y control o ante los usuarios del servicio.

En consecuencia, el operador solo responde ante el prestador contratante en el marco del contrato de operación suscrito, ya que las actividades que ejecuta en cumplimiento del mismo, son desarrolladas por cuenta del prestador y no a título propio. Sin embargo, como ya se indicó, su responsabilidad será diferente en el evento de que realice por cuenta propia, actividades inherentes o complementarias a los servicios públicos domiciliarios, ya que, en tal caso, se convertirá en prestador de los mismos, debiendo responder en calidad de prestador.

En este orden de ideas, cuando nos encontramos frente a un contrato de operación, esta Superintendencia no puede entrar a verificar el alcance y cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas entre el prestador y el operador, ni tampoco efectuar un pronunciamiento sobre la legalidad de estas cláusulas, puesto que esto hace parte de la autonomía de la voluntad privada de las partes, y las controversias que surjan entre las mismas deberán ser conocidas por un juez de la República.

Lo mismo sucede cuando el contrato celebrado, corresponde a aquellos incluidos en la excepción mencionada en los artículos 31 y 32 de la ley 142 de 1994, ya que en tal caso, el contrato deberá ser celebrado atendiendo las previsiones contenidas en la Ley 80 de 1993, y demás normas que consagran el régimen de contratación de la administración pública, sin que corresponda a esta entidad ejercer las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control sobre los mismos, como se indicó en precedencia.

En este orden de ideas, no es posible determinar en una situación específica, de un contrato de operación suscrito por un ente territorial como un municipio con un operador, si ocurrió la terminación del contrato o su prórroga, pues esto depende de lo pactado en las condiciones del contrato.

Por otra parte, frente a la posibilidad de que el municipio contrate a otro operador sin haber realizado un proceso licitatorio, se entiende que en este caso opera la excepción establecida en el parágrafo 31 de la Ley 142 de 1994, y este tipo de contratación se encuentra sometida al Estatuto General de la Contratación Pública, por lo que no sería posible su celebración sin el desarrollo de un proceso licitatorio en los términos de la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones sobre los interrogantes enunciados a continuación:

- En respuesta a lo consultado, se señala que la posición que ha tomado esta Superintendencia ha sido uniforme en el tiempo, en el sentido de señalar su falta de competencia para someter a su aprobación previa los actos y contratos de sus vigilados, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

Así las cosas, no es dable a esta Oficina emitir pronunciamientos relacionados con los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos, ni mucho menos revisarlos de forma previa, o verificar su legalidad, ya que, de hacerlo, se podría incurrir en extralimitación de funciones o en la realización de actos de coadministración de sus vigilados. Esto, aunado al hecho que la legalidad de un contrato de operación suscrito entre un ente territorial y una empresa operadora se encuentra determinado por el cumplimiento de los requisitos establecidos para su celebración en la Ley 80 de 1993, y en todo caso, por lo pactado por las partes en el mismo contrato.

- Sin perjuicio de lo anterior, es importante precisar que en aplicación del parágrafo del artículo 31 de la Ley 142 de 1994, cuando se celebre un contrato de operación entre entes territoriales (municipios y distritos) con las empresas de servicios públicos, con el objeto de que estas empresas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o con el propósito de que sustituyan en la prestación a otra empresa que entre en causal de disolución o liquidación, estos contratos se deben regir para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y por ende, la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con la Ley 80 de 1993.
- Adicionalmente, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es competente para ejercer funciones de Inspección, Vigilancia y Control sobre el operador que suscriba un contrato con un ente territorial, pues este solo responde ante el prestador contratante en el marco del contrato de operación suscrito, ya que las actividades que ejecuta en cumplimiento del mismo, son desarrolladas por cuenta del prestador y no a título propio.
- En este orden de ideas, no es posible determinar en una situación específica, de un contrato de operación suscrito por un ente territorial como un municipio con un operador, si ocurrió la terminación del contrato o su prórroga, pues esto depende de lo pactado en las condiciones del contrato.
- En este punto, vale la pena mencionar lo dispuesto por esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2020-967, en cuanto a la prórroga automática del contrato, así: “(…) En este sentido, la ejecución del contrato deberá atender todo lo dispuesto en el acuerdo contractual celebrado entre el ente territorial y el prestador, a través del cual se realizó la entrega de la infraestructura de prestación del servicio público respectivo, el cual como se indicó, debe haberse suscrito atendiendo las previsiones consagradas en el régimen de contratación estatal, regla que de igual forma aplica a las modificaciones, adiciones o prórrogas de los mismos.

En cuanto se refiere a la prórroga automática del contrato, es de señalar que antes de la expedición de la Ley 80 de 1993, a través del artículo 58 del Decreto Ley 222 de 1983, se encontraba consagrada la prohibición de pactar prórrogas automáticas en los contratos. Con la expedición del nuevo estatuto de la contratación pública, esta prohibición desapareció, pero tanto la jurisprudencia como la doctrina han sido coincidentes en manifestar, que estas cláusulas no pueden ser pactadas en los contratos de la administración pública, pues ello iría en contravía de los principios aplicables a la contratación pública, como son la transparencia y la igualdad, entre otros, ya que de pactarse, ello impediría a la Administración evaluar en cada caso particular, la conveniencia y oportunidad de las prórrogas de los contratos.

- Así las cosas, para prorrogar el contrato será necesario atender las previsiones consagradas en el régimen de contratación estatal, de acuerdo al cual, la prórroga de los contratos debe encontrarse debidamente justificada, realizarse por escrito, ser suscrita por las partes contratantes antes del vencimiento del plazo de ejecución, y atender en todo caso, las disposiciones vigentes en materia de contratación pública. (...)
- Finalmente, frente a la posibilidad de que el municipio contrate a otro operador sin haber realizado un proceso licitatorio, se entiende que en este caso opera la excepción establecida en el parágrafo 31 de la Ley 142 de 1994, y este tipo de contratación se encuentra sometida al Estatuto General de la Contratación Pública, por lo que no sería posible su celebración sin el desarrollo de un proceso licitatorio en los términos de la Ley 80 de 1993 y demás normas aplicables.

Finalmente, se informa 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,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica