



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 599 DE 2022

(octubre 11)

Bogotá, D.C.,

Ref. Solicitud de concepto⁽¹⁾

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

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:

“(...) 1- ¿Puede un operador de los servicios de alcantarillado exigir el permiso de vertimiento a sus usuarios basados en el decreto 3930 de 2010, cuando este operador no hace ningún tipo de tratamiento a las aguas residuales, ni tampoco tiene permiso de vertimiento por parte de las autoridades ambientales?”

2- ¿puede un operador del sistema de acueducto urbano, con más de 5000 usuarios comercializar agua en bloque? (...)”. (sic)

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾.

Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015⁽⁶⁾.

Decreto Nacional 050 de 2018⁽⁷⁾.

Resolución CRA 943 de 2021⁽⁸⁾

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada es necesario reiterar que, a través de la instancia consultiva, no es posible que esta Oficina se pronuncie sobre situaciones de carácter particular y concreto, motivo por el cual se procederá a emitir un concepto de carácter general, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia o tenga carácter obligatorio y vinculante, ya que se emite 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 este sentido, en el presente concepto se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) servicio público domiciliario de alcantarillado. Permiso de vertimientos y (ii) contrato de suministro de agua potable.

(I) Servicio público domiciliario de alcantarillado. Permiso de vertimientos.

Conforme lo dispone el numeral 14.23 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el 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”*.

En ese sentido, todas las actividades complementarias de los servicios públicos domiciliarios deben ser desarrolladas por personas que se constituyan bajo cualquiera de las formas asociativas a que hace referencia el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, es decir, como prestadores de estos servicios.

Ahora bien, como quiera que la primera parte de la consulta está relacionada con la exigencia del permiso de vertimientos a un usuario por parte de un operador del servicio público domiciliario de alcantarillado, se considera importante señalar que, al amparo de lo previsto en el numeral 35 del artículo 2.2.3.3.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, el vertimiento es la *“Descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o al suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido”*, la cual, puede ser puntual o no puntual, tal como lo señalan los numerales 36 y 37 de la norma. Veamos:

*“36. **Vertimiento puntual.** El que se realiza a partir de un medio de conducción, del cual se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua, al alcantarillado o al suelo.*

*37. **Vertimiento no puntual.** Aquel en el cual no se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua o al suelo, tal es el caso de vertimientos provenientes de escorrentía, aplicación de agroquímicos u otros similares.”*

De este modo, las personas pueden generar descargas o aguas residuales que se conducen a las fuentes de aguas superficiales y por ello, con el fin de garantizar que sean aceptadas por el recurso natural o el ambiente, se hace necesario que el usuario o persona que las genere cuente con el correspondiente permiso de vertimientos, expedido por la autoridad ambiental. Así lo dispone el artículo 2.2.3.2.20.2 ibídem, al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.3.2.20.2. Concesión y permiso de vertimientos. Si como consecuencia del aprovechamiento de aguas en cualquiera de los usos previstos por el artículo 2.2.3.2.7.1 de este Decreto se han de incorporar a las aguas sustancias o desechos, se requerirá permiso de vertimiento el cual se transmitirá junto con la solicitud de concesión o permiso para el uso del agua o posteriormente a tales actividades sobrevienen al otorgamiento del permiso o concesión.

Igualmente deberán solicitar este permiso los actuales titulares de concesión para el uso de las aguas.

(Decreto 1541 de 1978, art. 208).”

En ese sentido, bajo la premisa general, que todo aquél que realice descargas debe contar con permiso de vertimiento, la reglamentación contempla que:

i) Las personas que las realicen descargas al suelo o a un cuerpo de agua, son consideradas como “*usuarios de la autoridad competente*”, pues así lo dispone la definición de la norma en comento:

“33. Usuario de la autoridad ambiental competente. Toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, que cuente con permiso de vertimientos, plan de cumplimiento o plan de saneamiento y manejo de vertimientos para la disposición de sus vertimientos a las aguas superficiales, marinas o al suelo.”

ii) Las personas que descarguen en las redes de alcantarillado, son usuarios y/o suscriptores de las personas prestadoras del servicio de alcantarillado, así:

“34. Usuario y/o suscriptor de una Empresa Prestadora del Servicio Público de Alcantarillado. Toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, que realice vertimientos al sistema de alcantarillado público.”

No obstante lo anterior, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 1955 de 2019, “Solo requiere permiso de vertimiento la descarga de aguas residuales a las aguas superficiales, a las aguas marinas o al suelo”; de suerte que las descargas a los sistemas de alcantarillado, no requieren permiso de vertimiento. Desde luego, dicha circunstancia no merma la responsabilidad que le asiste al usuario de cumplir con las condiciones que el respectivo contrato del servicio público de alcantarillado le impone.

Es decir, el hecho de que no se requiera permiso de vertimientos para las descargas a la red de alcantarillado, no cambia la condición de usuario del servicio de alcantarillado, en tanto se dispone (vierte) en el sistema. En consecuencia, el prestador puede exigir el cumplimiento de la norma de vertimientos a la cual se encuentran sujetos no sólo el, sino sus usuarios y/o suscriptores, a través del requerimiento de la caracterización de los vertimientos.

En efecto, el artículo 2.2.3.3.4.17 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, modificado por el numeral 13 del artículo 12 del Decreto Nacional 050 de 2018, endilgó a los suscriptores o usuarios comerciales, industriales, oficiales y especiales del servicio público domiciliario de alcantarillado, la obligación de caracterizar sus vertimientos, en el siguiente sentido:

“Artículo 2.2.3.3.4.17. Obligación de los suscriptores y/o usuarios del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado. Los suscriptores y/o usuarios en cuyos predios o inmuebles se requiera de la prestación del servicio comercial, industrial, oficial y especial, por parte del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, de que trata la reglamentación única del sector de vivienda o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, están obligados a cumplir la norma de vertimiento vigente.

Los suscriptores y/o usuarios previstos en el inciso anterior, deberán presentar al prestador del servicio, la caracterización de sus vertimientos, de acuerdo con la frecuencia que se determine en el Protocolo de monitoreo de vertimientos, el cual expedirá el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los usuarios y/o suscriptores del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado, deberán dar aviso a la entidad encargada de la operación de la planta tratamiento de residuos líquidos, cuando con un vertimiento ocasional o accidental puedan perjudicar su operación. (Decreto 3930 de 2010, art. 38; Modificado por el Decreto 50 de 2018, art. 13).” (Subrayas fuera del texto)

Del contenido de la norma en comento se colige que, la obligación de caracterizar los vertimientos, se encuentra a cargo de aquellos suscriptores y/o usuarios, en cuyos predios o inmuebles se requiera de la prestación del servicio público de alcantarillado, de naturaleza comercial, industrial, oficial o especial.

Por su parte, en cuanto a la verificación de tal obligación, el artículo 2.2.3.3.4.18 del citado decreto, señala que los prestadores del servicio público domiciliario de alcantarillado, serán los responsables de exigir a sus usuarios comerciales, industriales, oficiales y especiales, el cumplimiento de la norma de vertimiento al sistema de alcantarillado público, para lo cual –los prestadores- deberán presentar un informe anual a la autoridad ambiental competente, en los términos y oportunidades indicados en el párrafo del citado artículo, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 2.2.3.3.4.18. Responsabilidad del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado. *El prestador del servicio de alcantarillado como usuario del recurso hídrico, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV reglamentado por la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*

Igualmente, el prestador será responsable de exigir respecto de los vertimientos que se hagan a la red de alcantarillado, el cumplimiento de la norma de vertimiento al alcantarillado público.

Cuando el prestador del servicio determine que el usuario y/o suscriptor no está cumpliendo con la norma de vertimiento al alcantarillado público deberá informar a la autoridad ambiental competente, allegando la información pertinente, para que esta inicie el proceso sancionatorio por incumplimiento de la norma de vertimiento al alcantarillado público.” (Subrayas fuera de texto)

Incluso, en el modelo de condiciones uniformes de contrato de servicios públicos para personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que cuenten con más de 5.000 suscriptores y/o usuarios en el área rural o urbana, compilado en la referida Resolución CRA 943 de 2021, es un derecho de la persona prestadora “7. Verificar que los suscriptores y/o usuarios del sistema de alcantarillado cumplan con la normatividad vigente en materia de vertimientos definidos por la autoridad competente” (No. 7, cláusula 7, art. 6.1.6.1., Res. CRA 943/21). Así mismo, respecto de las condiciones de calidad, la cláusula 15, señala:

“Cláusula 15. CONDICIONES DE CALIDAD. *Para la prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado, con las condiciones de calidad definidas en la regulación, las Partes del Contrato deberán cumplir con las siguientes condiciones:*

- La calidad de agua potable debe cumplir con lo señalado por el Decreto 1575 de 2007 y la Resolución 2115 de 2007, o el que los modifique, adicione o aclare.

- La calidad de los vertimientos recibidos en las redes de alcantarillado debe cumplir con lo establecido en el Decreto 3930 de 2010[6] del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y con la Resolución 0631 de 2015[7] del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o el que los modifique, adicione o aclare.”

En ese sentido, si un prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado encuentra que un usuario realiza vertimientos a los sistemas de alcantarillado público sin cumplir con los parámetros, podrá aplicar las

consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento del respectivo contrato de servicio público de alcantarillado, en todo caso, dándole aviso a la autoridad ambiental correspondiente.

Ahora, en relación con el proceso de monitoreo del cumplimiento de las características del agua vertida al sistema de alcantarillado, se aclara que, aun cuando el artículo 2.2.3.3.4.13, del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, modificado por el artículo 12 del Decreto 50 de 2018, señala que “El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá el Protocolo de Monitoreo de Vertimientos, en el cual se establecerán, entre otros aspectos: el punto de control, la infraestructura técnica mínima requerida, la metodología para la toma de muestras” y agrega en el párrafo de esta norma, que “Mientras el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adopta el Protocolo de Monitoreo de Vertimientos, se seguirán los procedimientos establecidos en la Guía para el Monitoreo de Vertimientos, Aguas Superficiales y Subterráneas del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)”, lo cierto es que desde el ámbito del régimen de los servicios públicos domiciliarios, no existe un procedimiento que determine, qué aspectos debe tener en cuenta el prestador, para efectuar la verificación de los parámetros aludidos.

En consecuencia, hasta tanto no se reglamente el protocolo de monitoreo señalado, los prestadores se encuentran facultados para desarrollar sus atribuciones, haciendo uso de la guía para el Monitoreo de Vertimientos, Aguas Superficiales y Subterráneas del IDEAM, garantizando en todo caso el debido proceso en sus actuaciones administrativas.

(II) Contrato de suministro de agua potable.

Respecto del contrato de suministro de agua potable, antes conocido como “venta de agua en bloque”, es preciso indicar que no es una actividad sobre la cual esta Superintendencia ejerza control y vigilancia, pues se trata de un negocio jurídico ajeno a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y por ende, diferente al contrato de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Por tal motivo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, como la Superservicios no se encuentra facultada para someter a su aprobación previa, los actos y contratos que celebren los prestadores de servicios públicos domiciliarios⁽⁸⁾, no es viable pronunciamiento alguno sobre la autorización o no para que un prestador celebre dicho contrato.

Sin embargo, es de anotar que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), a través de la Resolución CRA 759 de 2016, compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, reguló algunos aspectos de dicho contrato, específicamente en lo referente a los requisitos generales que deben observar los prestadores de servicios públicos de acueducto al momento de celebrarlos, la definición del mencionado contrato, los sujetos que intervienen en el negocio jurídico, y los elementos contractuales mínimos que deben ser observados al celebrarlo, entre otras disposiciones aplicables.

En ese contexto, la definición de contrato de suministro de agua potable y otras referentes al mismo, se encuentran previstas en el artículo 2 de la Resolución CRA 943 de 2021, que establece lo siguiente:

“Artículo 2 Definiciones. (Artículo integrado y unificado en el artículo 2.4.2.1.2 de la Resolución CRA 943 de 2021. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2.3.6.3.3.12 del Decreto 1077 de 2015)

(...)

e) **Contrato de suministro de agua potable:** Es el acuerdo de voluntades entre prestadores que tiene por objeto el suministro de agua potable por parte de un prestador proveedor a un prestador beneficiario, a cambio de una remuneración que cubra los costos del subsistema de suministro, para que este la transporte y/o distribuya y comercialice entre sus usuarios.

(...)

j) **Prestador Beneficiario:** *En adelante beneficiario. Es el prestador del servicio público domiciliario de acueducto y/o alcantarillado que suscribe un contrato de suministro de agua potable y/o de interconexión de acueducto y/o alcantarillado, con un prestador proveedor, para la prestación de dichos servicios públicos domiciliarios;*

k) **Prestador Proveedor:** *En adelante proveedor. Es el prestador del servicio público domiciliario de acueducto y/o alcantarillado o de alguna de sus actividades complementarias, que se obliga con un beneficiario a realizar las actividades que tengan como propósito suministrar agua potable, y/o permitir la interconexión, a partir de unos puntos de acceso previamente pactados, de sus subsistemas de suministro, transporte y/o distribución de agua potable, así como de sus subsistemas de recolección, transporte, tratamiento y/o disposición final de aguas residuales (...)*

Nótese que, en las definiciones transcritas, tanto el proveedor como el beneficiario son prestadores de servicios públicos domiciliarios, por lo que a diferencia de lo que ocurre en el contrato de prestación de servicios, las partes de este contrato de suministro, tienen la misma calidad. En este sentido y como se indicó, el contrato de suministro de agua potable no constituye un contrato de servicios públicos domiciliarios, en tanto que no es celebrado entre el prestador de servicios públicos domiciliarios y el usuario, sino que es acordado entre personas que tienen la condición de prestador de tales servicios.

CONCLUSIONES

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

- Por regla general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.3.3.5.1 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, todo aquél que realice descargas debe contar con permiso de vertimiento; sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1955 de 2019, “Solo requiere permiso de vertimiento la descarga de aguas residuales a las aguas superficiales, a las aguas marinas o al suelo”; de suerte que las descargas a los sistemas de alcantarillado, no requieren permiso de vertimientos.

- Las personas que descarguen en las redes de alcantarillado, son consideradas usuarios y/o suscriptores de los prestadores del servicio de alcantarillado. En consecuencia, aun cuando no se requiere el permiso de vertimientos, el prestador sí puede exigir a sus usuarios y/o suscriptores, en el marco del contrato de servicio público, el cumplimiento de la norma de vertimientos, a través del requerimiento de la caracterización de los mismos, con el fin de cumplir con sus obligaciones de carácter ambiental y las derivadas del régimen de los servicios públicos, indistintamente de que haga o no tratamiento de sus aguas residuales.

- Conforme lo dispone el artículo 2.2.3.3.4.17 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, modificado por el numeral 13 del artículo 12 del Decreto Nacional 050 de 2018, los suscriptores o usuarios comerciales, industriales, oficiales y especiales del servicio público domiciliario de alcantarillado, tienen la obligación de caracterizar sus vertimientos.

- Si el prestador del servicio encuentra que el usuario y/o suscriptor no está cumpliendo con la norma de vertimiento pertinente, podrá imponer las consecuencias jurídicas contractuales derivadas del incumplimiento e informarlo a la autoridad ambiental competente.

- El contrato de suministro de agua potable, no constituye un contrato de servicios públicos y, en tal medida, no le aplica el régimen de los servicios públicos domiciliarios, pues tal relación contractual se enmarca en las normas del derecho privado. Dicho contrato no es celebrado entre el prestador de servicios públicos domiciliarios y el usuario, sino entre personas que tienen la condición de prestadores de tales servicios. En ese sentido, los prestadores cuentan con autonomía para determinar la posibilidad de suscribirlo.

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,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ.

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20215291723052

TEMA: PERMISO DE VERTIMIENTOS. COMERCIALIZACIÓN DE AGUA / CONTRATOS DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE.

Subtemas: Exigencia de permiso de vertimientos por parte de prestadores. Personas facultadas para celebrar contratos de suministro de agua potable.

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.”*

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

6. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.*

7. *“Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejo Ambientales Regionales de la Macrocuenca (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones”.*

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

9. *“Parágrafo 1° En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya (...)”*

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.