

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 12

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-233

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 - 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:

temas: **PRESTADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICO DOMICILIARIOS.**

subtemas: Naturaleza jurídica de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (ESP)_ Constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado _ Objeto social múltiple de las EPS.

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno 09/04/2026 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, conviene indicar que 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:

- (..)
- a. *“¿Cuál es el procedimiento para convertirse en una empresa industrial y comercial del Estado?”*
 - b. *De no ser posible el cambio de naturaleza de Sociedad Anonima de nuestra empresa de aseo a Empresa Industrial y Comercial del estado (EICE), es posible que EMAT S.A E.S.P, de acuerdo con su actual naturaleza, pueda desarrollar actividades como prestar el Servicio de Alumbrado Público del Municipio de Trujillo, Valle del Cauca; realizar obras públicas como construcción de acueducto y alcantarillado, construcción de calles, construcción de edificaciones publicas y/o particulares?” (...).”*

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Decreto 410 de 1971⁵

Ley 142 de 1994⁶

Ley 286 de 1996⁷

Sentencia C-483 de 1996.

Concepto SSPD-OJ-2022-221.

Concepto SSPD-OJ-2008-294.

Concepto SSPD-OJ-2023-008.

Concepto SSPD OJ- 2022-738.

CONSIDERACIONES

Con el fin de absolver la consulta, es preciso aclarar que en esta sede 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Efectuadas las anteriores precisiones, en el presente documento se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos: (i) naturaleza jurídica de las empresas de servicios públicos domiciliarios (ESP); (ii) constitución de empresas industrial y

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 el cual se expide el Código de Comercio”.

⁶ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

⁷ “Por la cual se modifican parcialmente las Leyes 142 y 143 de 1994.”

comercial del Estado – EICE como prestadoras de servicios públicos domiciliarios y (iii) objeto social múltiple de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y desarrollo de actividades distintas a los servicios públicos domiciliarios.

I. Naturaleza jurídica de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios (ESP).

De conformidad con los artículos 333 y 365 de la Constitución Política, por regla general, los servicios públicos domiciliarios se prestan bajo el régimen de libre competencia. En el desarrollo del postulado constitucional aludido, los artículos 10 y 22 de la Ley 142 de 1994 se consagra el principio de libertad de entrada empresarial para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

“Artículo 10. Libertad de empresa. Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.” (Subrayado fuera del texto).

“Artículo 22. Régimen de funcionamiento. Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades.” (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, las empresas debidamente constituidas y organizadas pueden desarrollar su objeto social (incluida la prestación de servicios públicos domiciliarios) sin que sea necesaria la expedición de algún título habilitante por parte de las autoridades administrativas. No obstante, deberán tramitar las concesiones, permisos y licencias que resulten exigibles por las autoridades competentes, según la naturaleza de sus actividades, en los términos de los artículos 25 y 26 ibídem.

Con lo anterior se busca que, en el sector de los servicios públicos domiciliarios, no existan barreras de entrada que obstaculicen el ingreso de nuevos operadores al mercado, salvo en los supuestos donde se hayan establecidos áreas de servicio exclusivo (artículo 40 de la Ley 142 de 1994).

En ese sentido, los artículos 14.5, 14.6 y 14.7 de la Ley 142 de 1994 establecen una clasificación para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, la cual está supeditada a los aportes que hagan los socios a la hora de su constitución, así:

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

(...) 14.5. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas **tienen el 100% de los aportes.**

14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes **iguales o superiores al 50%.**

14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA. Es aquella cuyo capital pertenece **mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares”.** (Negritas fuera de texto)

Las definiciones transcritas permiten identificar la composición del capital que determine que una empresa sea calificada como oficial, mixta o privada. Por lo tanto, será oficial aquella empresa en la que los aportes sean estatales en un 100 %. Asimismo, señala que una empresa mixta aquella en cuyo capital los aportes estatales sean igual o superiores al 50%. Por último, una empresa de servicios públicos privada será aquella cuyo capital sea en mayor medida de origen privado, en los términos previsto en el numeral 14.7 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

En este contexto, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 contempló las personas que pueden prestar servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del artículo 17”.

De la disposición transcrita se concluye que, las personas que pretendan prestar un servicio público domiciliario, así como cualquier actividad complementaria, deberán encontrarse comprendida en alguna de las categorías prevista en el artículo 15 de la citada Ley. Los requisitos de constitución serán aquellos que se prediquen de la forma asociativa escogida para la prestación del servicio y en todo caso, el prestador deberá atender la normativa legal, reglamentaria y regulatoria aplicable al servicio público domiciliario o actividad complementaria que se pretenda prestar.

Frente a la naturaleza jurídica que deben tener quienes pretendan constituirse como empresas de servicios públicos domiciliarios, el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. NATURALEZA. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.”
(Subrayado fuera de texto).

Al respecto, es importante indicar que, en el ordenamiento jurídico actual, existen tres clases de sociedades por acciones, a saber: (i) las sociedades anónimas (S.A.), (ii) las sociedades en comandita por acciones (S.C.A.) y (iii) las sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.). Los dos primeros tipos societarios se rigen, en lo pertinente, por la Ley 142 de 1994 y el Código de Comercio; por su parte, las SAS se rigen, además, por la Ley 1258 de 2008. De esta forma, la Ley 142 de 1994 limitó la conformación de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a alguna de estas tres clases de sociedades.

II. Constitución de Empresas Industrial y Comercial del Estado – (EICE) como prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Sobre el particular, el numeral 15.6 del artículo 15 transcrito en el acápite anterior, establece que podrán prestar servicios públicos domiciliarios las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, que al momento de la expedición de la Ley 142 de 1994, estuvieran prestando servicios públicos y se ajustaran a lo establecido en el parágrafo del artículo 17, es decir, al 11 de julio de 1994 una entidad del de orden municipal que prestaba servicios públicos domiciliarios podía adoptar una de dos formas: i) constituirse como empresa por acciones o ii) adoptar la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE).

Al respecto, esta Oficina Asesora Jurídica, mediante el Concepto SSPD-OJ-2022-221, manifiesto lo siguiente:

En relación con este punto, la Oficina Asesora Jurídica ha precisado⁸:

“(…) a partir del día 4 de enero de 1998, no pueden constituirse Empresas Industriales y Comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos domiciliarios, sin perjuicio de que las que hubiesen sido creadas hasta dicha fecha, puedan seguir funcionando y prestando servicios públicos domiciliarios en la actualidad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que al entrar en vigencia el régimen de los servicios públicos la Ley 142 de 1994 buscó que los prestadores se transformaran en empresas de servicios públicos, para lo cual otorgó un plazo de dos (2) años a las entidades descentralizadas, según el artículo 80 de la Ley 142 de 1994 y de dieciocho (18) meses para la Nación y las entidades territoriales, de conformidad con el artículo 182 ibídem; tiempo en el cual podían continuar cumpliendo sus actividades pero, se insiste, al terminar ese período, todos los prestadores deberían ser Empresas de Servicios Públicos o Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

En este contexto, posteriormente con la entrada en vigencia de la Ley 286 de 1996, esto es, el 3 de julio de 1996, las entidades descentralizadas y demás empresas que estuvieran prestando los servicios a los que se refiere la Ley 142 de 1994, se transformarían en empresas de servicios públicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, en un plazo de hasta dieciocho meses (18) a partir de la vigencia de la misma, sin excepción, tal como lo ha señalado esta Oficina Asesora Jurídica.

Vencido el término legal establecido, esto es, 4 de enero de 1998, todas las empresas debieron conformarse como Empresas Industriales y Comerciales del Estado y aquellas que no lo hicieron, debieron constituirse como empresas por acciones.

⁸ Concepto SSPD-OJ-2016-1017.

En ese contexto, sólo hasta el día 04 de enero de 1998, es decir, 18 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 286 de 1996, es que se pudieron crear empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos domiciliarios, razón por la cual, para responder su inquietud, debemos señalar que en la actualidad **NO ES POSIBLE crear empresas de este tipo, ni transformar empresas existentes en empresas industriales y comerciales del Estado, en el sector de los servicios públicos domiciliarios.**

No obstante, si un departamento o municipio quieren (SIC) concurrir a la prestación de servicios públicos domiciliarios, bien podrían hacerlo a través de la constitución de una empresa de servicios públicos domiciliarios oficial o mixta, en los términos de los artículos 14 y 15 de la Ley 142 de 1994 (...)” (Subrayado fuera de texto de texto).

De acuerdo con la doctrina transcrita, la posibilidad prevista por el régimen de transición para que las entidades descentralizadas que venían prestando servicios públicos domiciliarios adoptaran alguna de las formas jurídicas contempladas en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 estuvo sometida a los términos establecidos por el legislador. En consecuencia, una vez agotados dichos términos, no resulta procedente acudir a ese régimen transitorio como fundamento para constituir o transformar actualmente una empresa en EICE prestadora de servicios públicos domiciliarios.

En desarrollo de lo anterior, el legislador estableció para dichas entidades descentralizadas un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la referida Ley, para que se transformaran en una sociedad por acciones o en una Empresa Industrial y Comercial del Estado conforme lo previsto por el artículo 180 de la Ley 142 de 1994, el cual señala:

“Artículo 180. Transformación de empresas existentes. <Pérdida de fuerza ejecutoria por cumplimiento del plazo para el cual fue expedido> Las entidades descentralizadas que estuvieren prestando los servicios a los que esta Ley se refiere, se transformarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de esta Ley, en un plazo de dos años a partir de su vigencia. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, la Ley 286 de 1996 estableció un nuevo plazo para la transformación de las entidades descentralizadas y demás empresas que se encontraban prestando los servicios a los que se refiere la Ley 142 de 1994. En efecto, su artículo 2 dispuso que estas debían transformarse en empresas de servicios públicos de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, en un plazo de hasta dieciocho (18) meses contado a partir de la vigencia de aquella ley. Dicho término culminó el 4 de enero de 1998.

En este punto, resulta pertinente diferenciar el régimen especial y transitorio anteriormente descrito del régimen general de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado previsto en la Ley 489 de 1998. En efecto, los artículos 84 y 85 de esta última ley reconocen la existencia de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios y regulan, de manera general, la naturaleza y características de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado. No obstante, estas disposiciones no establecieron un nuevo término ni reabrieron los plazos previstos en la legislación especial de servicios públicos domiciliarios para que las entidades que venían prestando tales servicios se transformaran conforme al artículo 17 de la Ley 142 de 1994.

Por consiguiente, la circunstancia de que el artículo 85 de la Ley 489 de 1998 contemple, dentro del régimen general de las EICE, que su capital pueda estar representado en cuotas o acciones

de igual valor nominal no modifica, por sí misma, el alcance temporal del régimen especial de transformación previsto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 286 de 1996.

Bajo este entendido, debe precisarse que el numeral 15.6, artículo 15 de la Ley 142 de 1994 hace referencia a las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que, en atención a las normas en cita, decidieron transformarse en EICE. Lo anterior, sin perjuicio de que dichas EICE también se consideren empresas de servicios públicos domiciliarios, tal como lo consideró la Corte Constitucional en Sentencia C-483 de 1996, en la cual mencionó:

“(…) Es cierto que el legislador dentro de la libertad que tiene para configurar la norma jurídica optó por establecer que las empresas de servicios públicos domiciliarios fueran organizadas, en principio, como sociedades por acciones, pero ello no era obstáculo para que en ejercicio de dicha libertad pudiera igualmente determinar que algunas empresas de servicios públicos domiciliarios, como lo prevé el parágrafo acusado, se constituyeran como empresas industriales y comerciales del Estado, por considerar que con este modo de gestión de la actividad estatal se cumplía el objetivo del Constituyente de asegurar la adecuada cobertura, la calidad y la eficiente prestación de dichos servicios. En tal virtud, esta opción del legislador encuentra sustento no sólo en los arts. 365, 366, 367 y 369 de la Constitución que no contienen ninguna limitación en lo relativo a la determinación de la naturaleza jurídica y a la organización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sino específicamente en las facultades que se le confieren a aquél para crear o autorizar la constitución de empresas industriales o comerciales del Estado o sociedades de economía mixta y para expedir las normas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos (art. 150-7-23). Además, es obvio que si corresponde a la ley determinar el régimen jurídico a que está sometida la prestación de los servicios públicos, también es de su resorte determinar las formas o modalidades de organización empresarial a que deben sujetarse quienes tengan la responsabilidad de su prestación, cuando ésta no la asuma directamente el Estado. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, tratándose de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en calidad de prestadora de servicios públicos domiciliarios, estas debieron constituirse dentro de los términos legales establecidos, quedando sujetas al régimen previsto en las Leyes 142 de 1994 y 489 de 1998. En ese sentido, se aclara que hoy en día no es jurídicamente viable crear o transformarse en una EICE para la prestación de dichos servicios, toda vez que el plazo otorgado inicialmente por el artículo 180 de la Ley 142 de 1994 (vencido el 11 de julio de 1996) y ampliado por el artículo 2º de la Ley 286 de 1996, expiró definitivamente el 4 de enero de 1998.

En consecuencia, el régimen transitorio analizado no constituye actualmente fundamento jurídico para transformar una empresa de servicios públicos organizada como sociedad por acciones en una Empresa Industrial y Comercial del Estado prestadora de servicios públicos domiciliarios. Esta conclusión se circunscribe al régimen especial de los servicios públicos domiciliarios y no implica desconocer la existencia ni el régimen general de creación y organización de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado previsto en la Ley 489 de 1998.

Finalmente, debe señalarse que el artículo 6 de la Ley 142 de 1994 contempla los eventos y condiciones en los cuales los municipios pueden prestar directamente los servicios públicos de su competencia. Esta modalidad es distinta de la prestación a través de una empresa de servicios públicos y se encuentra sometida al cumplimiento de los presupuestos establecidos en dicha disposición.

III. Objeto Social Múltiple de los Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios y desarrollo de actividades distintas a los servicios públicos domiciliarios.

El objeto social de las ESP se encuentra desarrollado en el artículo 18 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 18. OBJETO. La empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

Las comisiones de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario. En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita.

Las empresas de servicios públicos podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos; o en las que tengan como objeto principal la prestación de un servicio o la provisión de un bien indispensable para cumplir su objeto, si no hay ya una amplia oferta de este bien o servicio en el mercado. Podrán también asociarse, en desarrollo de su objeto, con personas nacionales o extranjeras, o formar consorcios con ellas.

PARÁGRAFO. Independientemente de su objeto social, todas las personas jurídicas están facultadas para hacer inversiones en empresas de servicios públicos. En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta Ley y de la ley que las regule. En los concursos públicos a los que se refiere esta Ley se preferirá a las empresas en que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.” (Subraya fuera de texto).

Del contenido de la norma citada se colige que las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden tener como objeto la prestación de uno o más servicios públicos domiciliarios a los que refiere la Ley 142 de 1994, o la realización de una o varias de las actividades complementarias a dichos servicios, o una y otra cosa. A su vez, es pertinente indicar que en la disposición analizada no se establece que el objeto social deba ser exclusivo para poder llevar a cabo la prestación de tales servicios.

Al respecto, es preciso mencionar que, en virtud de los principios de la libre iniciativa y la libertad de competencia que fundamentan el régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios, el inciso segundo de la disposición citada reconoce el derecho que tienen las empresas prestadoras de tales servicios de contar con un objeto social múltiple, es decir, incluir en el mismo una serie de actividades de diversa naturaleza para ser desarrolladas.

Lo anterior, salvo que el ente regulador del sector correspondiente, esto es, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) o la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), establezca que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario, caso en el cual, se puede obligar a la empresa prestadora a tener un objeto exclusivo.

En consecuencia, los prestadores pueden considerar la multiplicidad de servicios y actividades en su objeto social, siempre que no se afecte con ello la efectiva prestación de los servicios públicos domiciliarios, y para ello deberán llevar de manera separada y detallada, la contabilidad de cada uno de los servicios que presten, incluidas las operaciones que deban registrarse en los libros contables.

Ahora bien, cuando las actividades nuevas que se pretenden desarrollar por parte de un prestador de servicios públicos constituido bajo la forma de sociedades por acciones no se encuentran descritas en su objeto social, este deberá efectuar la reforma estatutaria pertinente, en el sentido de ampliarlo incluyendo las actividades o servicios adicionales que va a desarrollar.

Así las cosas, será necesario atender lo indicado en esta disposición, para poder efectuar la ampliación del objeto social, incluyendo la prestación de servicios adicionales, lo cual implica la realización de una reforma estatutaria para, a su vez, modificar el objeto social, reforma que deberá atender las reglas contenidas en la disposición mencionada.

Sobre el tema en particular, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció, entre otros, mediante Concepto SSPD-OJ-2008-294, indicando para tal efecto lo siguiente:

“(…). En cuanto a la interpretación de la norma anterior, esta Oficina Asesora Jurídica se ha manifestado de manera reiterada en diferentes conceptos, entre otros SSPD-OJ-2007-182, SSPD-OJ-2007-227, y ha indicado que en la prestación de servicios públicos se debe dar aplicación a la libre iniciativa y a la libre competencia, sin que se dé una restricción en los objetos sociales y a las actividades a desarrollar. De la misma manera, se ha anotado que por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos se pueden prestar otros servicios siempre y cuando estén previstos en su objeto social y ello no ponga en riesgo la prestación del servicio a su cargo de manera eficiente y continua.

Teniendo en cuenta lo anterior, la empresa podrá prestar los servicios anotados en tanto estos se encuentren dentro de su objeto social. De no ser así, dicha prestación deberá estar precedida de la respectiva reforma estatutaria teniendo en cuenta, para tal efecto, las normas que gobiernan a las empresas industriales y comerciales del orden territorial”. (subraya fuera de texto).

Asimismo, mediante Concepto SSPD-OJ-2023-008 esta Oficina indicó⁹:

“(…). (...) Con respecto a la facultad de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de tener objeto múltiple para poder desarrollar de forma simultánea, no solo las actividades propias del servicio público domiciliario o sus complementarias, sino adicionalmente otras distintas a la prestación, es de indicar que las mismas deben encontrarse descritas en su objeto social, ya que de lo contrario, el prestador deberá efectuar la reforma estatutaria pertinente, en el sentido de ampliarlo incluyendo las actividades o servicios adicionales que va a desarrollar.

De igual forma, el legislador determinó que el ejercicio de dicha potestad por parte de los prestadores, no debe poner en riesgo la prestación eficiente y continua del servicio a su cargo, motivo por el cual se encuentra establecido en la norma, como excepción al ejercicio de la misma, que cuando el ente regulador del sector correspondiente, establezca que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías

⁹ También en Concepto SSPD- OJ 2024 -038

de escala o de aglomeración en beneficio del usuario, puede obligar a la empresa prestadora a limitar su objeto social al desarrollo del servicio o servicios públicos que preste.

En todo caso, como lo señalan las disposiciones enunciadas, el objeto social dedicado a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, será predominante y/o preponderante sobre las demás actividades diferentes a estos servicios que puedan llegar a desarrollar los prestadores, ya que se trata de servicios esenciales, tal como lo dispone el artículo 4o de la Ley 142 de 1994.

Conforme con lo indicado, es perfectamente factible que un prestador de servicios públicos domiciliarios, que tenga incluido en su objeto social, la venta de bienes y servicios diferentes a los propios de la prestación del servicio público domiciliario, pueda desarrollarlos de manera simultánea, siempre que (i) el cobro adicional, no derivado del servicio público se encuentra previsto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, (ii) cuenta con un acuerdo previo que lo soporte; (iii) esté autorizado por el usuario; y (iv) se totalice por separado del servicio público respectivo, evento en el cual, las obligaciones que surgen por la venta de estos bienes o servicios ajenos a la prestación, no son objeto de la inspección, vigilancia y control de la Superservicios. (...). (subraya fuera de texto).

De los conceptos previamente citados, se colige que la prestación de un servicio público previsto en el objeto social de una empresa de servicios públicos domiciliarios tendrá prevalencia y preferencia frente a las demás actividades que simultáneamente realice el prestador.

En este contexto, es dable que una empresa de servicios públicos domiciliarios tenga un objeto social múltiple y desarrolle actividades distintas a la prestación de estos servicios, siempre que el objeto dedicado a la prestación de los servicios públicos prevalezca sobre las demás actividades; es decir, la ejecución de las otras actividades en ningún caso puede poner en riesgo la prestación del servicio público domiciliario a su cargo de manera eficiente y continua.

De manera general, el desarrollo de actividades distintas a los servicios públicos domiciliarios deberá encontrarse comprendido en el objeto social del prestador y sujetarse al régimen jurídico que resulte aplicable según la naturaleza de cada actividad, sin que su inclusión en el objeto social implique, por sí misma, que tales actividades queden sometidas al régimen de la Ley 142 de 1994 o a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia.

En particular, el alumbrado público corresponde a un servicio público no domiciliario. Por tanto, los aspectos propios de su prestación no se encuentran sometidos a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, sin perjuicio del cumplimiento del régimen jurídico aplicable y de las competencias atribuidas a las demás autoridades.

Finalmente, es importante aclarar que cuando una ESP desarrolla actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que no se encuentran reguladas por la Ley 142 de 1994, estas actuaciones no estarán sujetas a la vigilancia de la Superservicios, tal como lo mencionó esta Oficina Asesora Jurídica, mediante Concepto SSPD OJ- 2022-738, en el cual se señaló:

“(...) Al respecto, es importante aclarar que cuando una ESP desarrolla actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y/o cualquier otra actividad no regulada por la Ley 142 de 1994, estas actuaciones no estarán sujetas a la

vigilancia de la Superservicios, pues sus competencias se limitan al ámbito de aplicación de la Ley 142 de 1994 y demás normativa propia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020 (...).

En consecuencia, las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden desarrollar actividades distintas a la prestación de dichos servicios, siempre que se encuentren comprendidas en su objeto social y su desarrollo no comprometa la prestación eficiente y continua de los servicios públicos a su cargo. En todo caso, las actividades que no se encuentren sometidas al régimen de los servicios públicos domiciliarios se regirán por la normativa que les resulte aplicable según su naturaleza y no estarán sujetas, por ese solo hecho, a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia.

CONCLUSIONES

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

- La prestación de servicios públicos domiciliarios se rige por el principio de libre competencia, lo que permite a las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas desarrollar su objeto social sin requerir permiso para ello; no obstante, para operar deberán obtener de las autoridades competentes las concesiones, permisos y licencias que resulten exigibles, según la naturaleza de sus actividades, en los términos de los artículos 22, 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.
- Las Empresas de Servicios Públicos (ESP) se organizan, por regla general, como sociedades por acciones, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, y se clasifican, según el origen de su capital social, en oficiales (100% público), mixtas (igual o superior al 50% público) o privadas (más del 50% particular), de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994.
- El régimen transitorio previsto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 286 de 1996 para que las entidades que venían prestando servicios públicos domiciliarios se transformaran de acuerdo con las formas previstas en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994 se encuentra agotado. En consecuencia, dicho régimen no constituye actualmente fundamento jurídico para transformar una empresa de servicios públicos organizada como sociedad por acciones en una Empresa Industrial y Comercial del Estado prestadora de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, sin perjuicio del régimen general de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado previsto en la Ley 489 de 1998.
- De conformidad con el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos pueden tener objeto social múltiple y desarrollar actividades adicionales, siempre que estas se encuentren comprendidas en su objeto social o se efectúe la reforma estatutaria correspondiente, se observen las reglas de separación contable aplicables y su desarrollo no comprometa la prestación eficiente y continua de los servicios públicos domiciliarios a su cargo. Lo anterior, sin perjuicio de que la comisión de regulación respectiva pueda exigir un objeto exclusivo cuando se configuren los presupuestos establecidos en dicha disposición.
- Las actividades distintas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios se sujetan al régimen jurídico que resulte aplicable según su naturaleza y no quedan sometidas, por ese solo hecho, a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia.

- En particular, el alumbrado público corresponde a un servicio público no domiciliario; por tanto, los aspectos propios de su prestación no se encuentran sometidos a la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, sin perjuicio del cumplimiento del régimen jurídico aplicable y de las competencias atribuidas a las demás autoridades.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e)