

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **13**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-268

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: **OBJETO SOCIAL DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Subtemas: Objeto social múltiple, Separación patrimonial

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 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 una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios incluir en su objeto social la prestación de servicios o el desarrollo de actividades distintas de los servicios públicos domiciliarios regulados por la Ley 142 de 1994?”

2. En caso afirmativo, ¿bajo qué condiciones o límites legales puede una ESPD incluir dichas actividades en su objeto social? En particular, se solicita que la SSPD se pronuncie sobre aspectos tales como la separación patrimonial, la no afectación de bienes y recursos destinados a la prestación del servicio público, la necesidad de autorización por parte de la SSPD.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 84 de 1873⁵ - Código Civil

Ley 142 de 1994⁶

Decreto 410 de 1971- Código de Comercio⁷

Sentencia C-090 de 2014⁸

Concepto Unificado SSPD-OJU-2017-37

Concepto SSPD-OJ-2018-718

Concepto SSPD-OJ-2022-586

Concepto SSPD-OJ-2024-130

CONSIDERACIONES

Con el fin de establecer los fundamentos jurídicos que sustentan la posibilidad de que empresas de servicios públicos domiciliarios incorporen dentro de su objeto social actividades adicionales a los servicios a que se aplica la Ley 142 de 1994, se abordarán los siguientes ítems: i) Libertad de empresa y de entrada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ii) Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos domiciliarios y, iii) Patrimonio social.

Libertad de empresa y de entrada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

⁵ “CÓDIGO CIVIL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.”

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

⁷ “Por el cual se expide el Código de Comercio”

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-090 de 2014, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo, Expediente D-9769, Bogotá D.C., 19 de febrero de 2014.

La prestación de los servicios públicos se fundamenta en los principios de libre ejercicio de la actividad económica y de la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política, por lo cual, no se pueden exigir permisos previos o requisitos no previstos en la ley.

“ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

En desarrollo de esos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 142 de 1994 que en sus artículos 10 y 22 reconoce la libertad de empresa y la libertad de entrada en materia de 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.”

“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.”

Así las cosas, las empresas de servicios públicos una vez constituidas, no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para operar deben contar con autorizaciones, licencias, concesiones y permisos ambientales, sanitarios y municipales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, no es posible que la Superintendencia apruebe previamente actos o contratos de los prestadores, lo cual incluye la incorporación de actividades dentro de su objeto social.

“ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente (...)

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, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 enumera las entidades que pueden prestar servicios públicos, dentro de las cuales se encuentran las empresas de servicios públicos:

“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.”

Como se observa, la forma que se adopte para prestar servicios públicos domiciliarios depende de la voluntad de las personas interesadas en prestar el servicio, quienes en su momento evaluarán de acuerdo con sus condiciones legales, técnicas, operativas, financieras, administrativas y comerciales, cuál es la forma que se ajusta a sus necesidades para la prestación del servicio.

Sin embargo, los prestadores deben contar con la idoneidad técnica, solvencia financiera, capacidad operativa, administrativa y comercial, e infraestructura, que les permita cumplir las reglas dispuestas por la regulación para la operación de los servicios públicos que pretendan prestar.

Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 de 1994 incorpora el régimen jurídico para las empresas de servicios públicos, el cual es aplicable a las empresas oficiales, mixtas y privadas.

A partir del artículo 17 de la Ley 142 de 1994, se encuentran normas respecto a la naturaleza, objeto, régimen jurídico, tributario y de funcionamiento de las empresas, así como otros aspectos relevantes como su administración, ámbito territorial de operación, las concesiones, permisos ambientales, sanitarios y municipales que requieren para prestar servicios públicos domiciliarios o cualquier actividad complementaria de éstos, a cuyo contenido nos remitimos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos deben constituirse como sociedades por acciones con el objeto de prestar los servicios a que aplica dicha ley, por lo cual, pueden constituirse como sociedades anónimas, en comandita por acciones, o sociedades por acciones simplificadas (S.A.S.)

“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.

Mientras la ley a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política no disponga otra cosa, sus presupuestos serán aprobados por las correspondientes juntas directivas. En todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas de cualquier nivel territorial que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será el previsto en esta Ley. La Superintendencia de Servicios Públicos podrá exigir modificaciones en los estatutos de las entidades descentralizadas que presten servicios públicos y no hayan sido aprobados por el Congreso, si no se ajustan a lo dispuesto en esta Ley.

PARÁGRAFO 2o. Las empresas oficiales de servicios públicos deberán, al finalizar el ejercicio fiscal, constituir <sic> reservas para rehabilitación, expansión y reposición de los sistemas.”

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."

Sobre la interpretación del artículo 18 de la Ley 142 de 1994, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2017-37, veamos:

"(...) Según el inciso primero del artículo 18 citado, el objeto de las empresas de servicios públicos es la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica la ley 142 de 1994, o la realización de una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

No obstante, lo anterior, es preciso advertir que la posición reiterada de esta Oficina Asesora Jurídica en relación con el objeto social de sus vigiladas, es que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios se hallan facultadas para desarrollar cualquier actividad que se haya previsto en su objeto social, sea que la misma constituya o no un servicio domiciliario o una actividad complementaria de aquel.

Particularmente, a través del concepto SSPD - OJ 2016-745 se señaló lo siguiente:

"... 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. (...)

De acuerdo con lo expuesto, la posición histórica de esta entidad ha sido la de señalar que es permitido que un prestador de servicios públicos tenga un objeto múltiple, estableciendo como única excepción a dicho hecho, la indicada en el inciso 2o del artículo 18 de la Ley 142 de 1994, referida a la posibilidad de que las Comisiones de Regulación obliquen a un prestador de servicios públicos a tener un objeto exclusivo, cuando quiera que la multiplicidad del objeto limite la competencia y no produzca economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario.

Sin embargo, y a pesar de la citada posición de esta Superintendencia, recientemente el Consejo de Estado a través de sentencia No. 73001233100020030063401 (37.566), expedida el día 4 de junio de 2015, ha señalado que el objeto social de las empresas de servicios públicos es exclusivo, considerando lo siguiente:

"Entonces, se tiene que el objeto de una empresa de servicios públicos debe estar circunscrito a lo preceptuado por el artículo 18 de la Ley 142 de 1994 que lo restringe a 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, por supuesto, con la facultad que tienen las comisiones de regulación para obligar a estas empresas a tener un objeto exclusivo, y desde luego circunscrito a alguno de los previstos como servicio público domiciliario, cuando se establezca que la multiplicidad limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario.

Y este objeto exclusivo y circunscrito a la prestación de alguna de las actividades que según la Ley 142 de 1994 constituyen servicios públicos domiciliarios se desprende de la literalidad de lo dispuesto en su artículo 18 al preceptuar que “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, y se corrobora con sólo tener en cuenta que la regla general es que las personas jurídicas pueden dedicarse a las actividades que quienes las constituyen tengan a bien señalar en su objeto, a menos que la ley establezca una limitación, tal como ocurre, por ejemplo, con las entidades financieras, las compañías aseguradoras o los agentes de aduana.

Luego, si el legislador se detuvo a señalar que las 7ª (SIC) empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley...”, resulta obvio que el querer de la ley es que el objeto sea exclusivo, lo que, a no dudarlo, se debe a la búsqueda de la eficiencia en la prestación de esos servicios y los demás fines previstos en el artículo 2 de la Ley, mediante la incorporación de un mandato imperativo que no puede ser modificado por la misma empresa, ni mucho menos desconocido en el ámbito de las prestaciones que asuma en el tráfico jurídico.

De manera que la Sala encuentra que el legislador definió con suficiente claridad la naturaleza y el objeto de las empresas de servicios públicos, de tal forma que las actividades que se desarrollan con ocasión de su objeto sean exclusivamente la prestación de los servicios públicos domiciliarios o de sus actividades complementarias, determinados cada uno de estos conceptos por el artículo 14 de la misma Ley.

Dicho lo anterior, la Sala colige que una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios no puede dedicarse a otras actividades diferentes y no conexas con el que debe ser su objeto social, pues tal circunstancia desfiguraría su naturaleza jurídica.

Con lo decidido por el Honorable Consejo de Estado en la jurisprudencia citada, se tiene que en principio sólo deben las empresas de servicios públicos domiciliarios desarrollar las actividades de servicios públicos o actividades complementarias señaladas en las leyes No. 142 y 143 de 1994 y 689 de 2001.

No obstante lo dicho, esta Oficina Asesora Jurídica ha indicado en Concepto SSPD-OJ 2017-118 que a falta de otros pronunciamientos jurisprudenciales que decanten tal posición, la citada sentencia sólo tiene efectos Ínter partes, por lo que en relación con otro tipo de actividades, será decisión del prestador y no de esta Superintendencia la de desarrollarlas, teniendo en cuenta que: (i) Las actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios deberán incluirse en el objeto social del prestador, (ii) Que tales actividades no pueden afectar la prestación del servicio público domiciliario, a juicio de la respectiva comisión de regulación, y (iii) Que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sólo ejerce vigilancia sobre

los actos y contratos a que se refieren las Leyes 142 y 143 de 1994 y 689 de 2001, por lo que le es vedado pronunciarse sobre otros diferentes a éstos. (...)" (Subrayado fuera del texto)

De lo expuesto se concluye que, tal como se desprende expresamente de lo indicado en los artículos 17 y 18 de la Ley 142 de 1994, el objeto de una empresa de servicios públicos es: a) la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que aplica la Ley 142 de 1994, b) la realización de una o varias de las actividades complementarias, o c) ambas cosas. Sin embargo, como se indicó en el concepto unificado, las empresas, adicionalmente a dichas actividades, pueden desarrollar cualquier otra prevista en su objeto social, independiente de su naturaleza, si con ello no se pone en riesgo ni se afecta la prestación del servicio de manera eficiente y oportuna.

En todo caso, la incorporación de actividades distintas de los servicios públicos domiciliarios y de sus actividades complementarias no altera el carácter esencial que el artículo 4 de la Ley 142 de 1994 reconoce a estos servicios, razón por la cual el objeto destinado a su prestación debe ser preponderante frente a las demás actividades que desarrolle el prestador, tal como lo señaló esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2024-130.

Igualmente, la definición del objeto social debe atender los regímenes especiales que la ley establece para determinados sectores. Así, en el servicio público domiciliario de energía eléctrica, el artículo 74 de la Ley 143 de 1994, sustituido por el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019, delimita las actividades que las empresas de servicios públicos que hacen parte del Sistema Interconectado Nacional pueden desarrollar de manera integrada, sin perjuicio de la regulación que sobre integración vertical y horizontal expida la comisión de regulación competente.

De otra parte, el desarrollo de actividades ajenas al régimen de los servicios públicos domiciliarios puede estar sujeto a los requisitos, habilitaciones o regímenes especiales que otras autoridades exijan según la naturaleza de la actividad de que se trate, aspectos que escapan a la competencia de esta Superintendencia, cuya inspección, vigilancia y control recae sobre los actos y contratos regidos por las Leyes 142 y 143 de 1994.

Ahora bien, como indica el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, las Comisiones de Regulación pueden obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo si establecen que: a) la multiplicidad de objeto limita la competencia y b) no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario.

Para tal efecto, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán: a) Llevar contabilidad separada para cada servicio público que presten y b) registrar el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio de manera explícita.

Con respecto al registro contable que deben llevar las empresas que tengan objeto social múltiple, y al uso de los ingresos adquiridos por la prestación de cada servicio, esta Oficina Asesora Jurídica indicó en el Concepto SSPD-OJ-2022-586 lo siguiente:

"(...) En este sentido, es de indicar que la ley contempla la existencia de empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con objeto social múltiple, condición que surge cuando dos

o más servicios públicos domiciliarios o actividades complementarias son prestadas por una misma empresa de servicios públicos. (...)

En este sentido, se puede indicar que no es posible realizar transferencias de ingresos adquiridos por concepto de determinado servicio o actividad complementaria a otro servicio o actividad prestado por la misma empresa, ya que de ser así se podría estar afectando la estabilidad financiera de uno de los servicios; además que se debe recordar que las empresas deben propender por mantener una estabilidad económica para asegurar la prestación de los servicios de manera continua y eficiente. Lo anterior, entre otros, a la luz de los principios de eficiencia económica⁽⁷⁾ y suficiencia financiera⁽⁸⁾.⁹

Sobre el particular, mediante concepto SSPD-OJ-2005-573, esta Oficina Asesora Jurídica sostuvo lo siguiente:

"(...) En otras palabras, si una empresa de servicios públicos presta varias actividades y entre ellas, lógicamente, un servicio público, deberá reportar contablemente cada actividad según las normas que rigen el correspondiente sector y el servicio público deberá someterse a los sistemas y formatos de contabilidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con independencia del porcentaje de participación que la prestación de dicho servicio represente dentro del total de ingresos de la empresa. (...)"

Igualmente, esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2018-718, reiteró que los prestadores deben reportar el total de su información contable, esto es, la de todas sus actividades, con fundamento en lo cual será posible establecer si el desarrollo de actividades diferentes a las regidas por la Ley 142 de 1994 afecta la prestación del servicio:

"(...) En cuanto a la información financiera, se tiene que los prestadores están obligados a reportar la contenida, entre otros, en sus estados financieros, los cuales son únicos, lo que implica que en ellos se encuentra contenida la información referida tanto a las actividades de servicio público como aquella que corresponde a otros servicios, lo cual permite establecer, entre otras cosas, si el desarrollo de actividades diferentes a las establecidas en la Ley 142 de 1994, afecta la eficiencia, continuidad y calidad de estas.

En cualquier caso, en dichos estados financieros se deberán separar contablemente los hechos, ingresos, utilidades y pérdidas de cada actividad desarrollada, tal como con claridad lo indica el inciso segundo del artículo 18 de la Ley 142 de 1994, según el cual, los prestadores de servicios públicos que tengan objeto social múltiple "...deberán llevar contabilidad separada

⁹ "ARTÍCULO 87. CRITERIOS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN TARIFARIO. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

87.1. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste. (...)

87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios. (...)"

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”(...)”

Es preciso aclarar que la separación contable de cada servicio público regido por la Ley 142 de 1994, busca que la gestión del prestador sea transparente, permitiendo que sean claros los ingresos, costos y gastos de la prestación de cada servicio, teniendo en cuenta que los costos y gastos son el fundamento de las tarifas que se cobran a los usuarios.

Patrimonio social

Tal como indica el artículo 98 del Código de Comercio “(...) *La sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados.*”

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-090 de 2014, aludió a los efectos del reconocimiento de la personería jurídica de las sociedades, así:

“(...) 3.2.1. La constitución de una sociedad -por regla general- implica el nacimiento de una persona distinta de los socios, dotada de atributos propios de la personalidad jurídica -nombre, domicilio, nacionalidad, capacidad y patrimonio- para el desarrollo del objeto de su creación. Por ello, la legislación universal ha dispuesto que el ente social -ser diferente de las personas naturales que lo constituyeron- responde por las actuaciones y obligaciones que contrae con terceros e incluso frente a los accionistas. Dijo, al respecto, la Corte -C-865 de 2004-: “La finalidad de este derecho constitucional [a la personalidad jurídica] se plasma entonces en la creación de entes jurídicos distintos de las personas naturales, con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones, en aras de lograr la satisfacción de un interés u objetivo común, no siempre ligado a la obtención de lucro. Desde esta perspectiva, el derecho de asociación se concreta en la existencia de personas jurídicas, libres y capaces, para responder autónomamente por su devenir jurídico” (...).”

Como se observa, el reconocimiento de personería jurídica a las sociedades independiente de la de sus socios y la asignación del atributo de patrimonio en cabeza de esta, es lo que permite limitar la responsabilidad económica de los asociados, de conformidad con lo que sobre el particular dispongan las reglas del tipo social que hayan elegido al momento de constituir la persona jurídica.

El patrimonio constituye una universalidad jurídica, conformada por un conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecientes a una sociedad, destinados al desarrollo de su objeto social.

Por tal motivo, el artículo 2488 del Código Civil consagra el principio según el cual el patrimonio es la garantía común de los acreedores:

“ARTÍCULO 2488. PERSECUCIÓN UNIVERSAL DE BIENES. Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del

deudor, sean presente o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1677.”

De otra parte, de lo dispuesto en el artículo 99 del Código de Comercio se desprende que la capacidad jurídica de la sociedad está circunscrita al desarrollo del objeto social, veamos:

“ARTÍCULO 99. CAPACIDAD DE LA SOCIEDAD. La capacidad de la sociedad se circunscribe al desarrollo de la empresa o actividad prevista en su objeto. Se entenderán incluidos en el objeto social los actos directamente relacionados con el mismo y los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, legal o convencionalmente derivados de la existencia y actividad de la sociedad.”

Así las cosas, resulta claro que la incorporación de actividades en el objeto social, delimita los fines a los cuales se encuentran afectos los bienes y derechos que integran el patrimonio social.

Que los prestadores se encuentren obligados a llevar contabilidad separada en caso que tengan objeto social múltiple, no tiene como efecto la exclusión o separación de bienes del patrimonio del prestador, o la existencia de patrimonios autónomos o independientes por cada actividad desarrollada, solo tiene como efecto brinda claridad sobre los ingresos, costos y gastos utilizados en cada actividad.

Sin embargo, no sobra aclarar que cuando un prestador tiene dentro de su objeto social la prestación de dos o más servicios públicos a los que aplica la Ley 142 de 1994, debe registrar en cuentas independientes cada servicio y que los recursos que reciba o recaude a título de subsidios o contribuciones, no pueden destinarse a servicios diferentes.

CONCLUSIONES

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

- Como indica el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos tienen como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a que aplica dicha Ley o realizar una o varias de las actividades complementarias de los mismos, o una y otra cosa.

Así mismo, el artículo dispone que las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán: a) Llevar contabilidad separada para cada servicio público que presten y b) Registrar el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio de manera explícita.

Adicionalmente, de conformidad con la posición reiterada de esta Oficina Asesora Jurídica, las empresas de servicios públicos domiciliarios pueden desarrollar actividades adicionales diferentes a la prestación de servicios públicos domiciliarios o sus actividades complementarias, siempre que estén incluidas en su objeto social, si con ello no afectan la prestación eficiente y continua de los servicios regidos por la Ley 142 de 1994.

Sin embargo, las Comisiones de Regulación (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA y Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible - CREG) pueden obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo si establecen

que: a) la multiplicidad del objeto limita la competencia y b) no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien el Consejo de Estado, en la sentencia citada en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2017-37, sostuvo que el objeto de las empresas de servicios públicos es exclusivo, dicha decisión produce efectos inter partes, tal como lo precisó esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2017-118.

- Así mismo, la incorporación de actividades distintas de los servicios públicos domiciliarios está sujeta a que: i) la prestación de los servicios públicos domiciliarios conserve carácter preponderante, dado el carácter esencial que les reconoce el artículo 4 de la Ley 142 de 1994; ii) se observen los regímenes especiales previstos en la ley para determinados sectores, como el del artículo 74 de la Ley 143 de 1994, sustituido por el artículo 298 de la Ley 1955 de 2019; iii) se cumplan los requisitos y habilitaciones que otras autoridades exijan según la naturaleza de la actividad, y iv) se tenga en cuenta que la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia recae únicamente sobre los actos y contratos regidos por las Leyes 142 y 143 de 1994.

La incorporación de actividades en el objeto social delimita los fines a los cuales se encuentran afectos los bienes y derechos que integran el patrimonio social.

Por tal motivo, que los prestadores se encuentren obligados a llevar contabilidad separada en caso que tengan objeto social múltiple, no tiene como efecto la exclusión o separación de bienes dedicados a la prestación de un servicio del patrimonio del prestador, ni implica la existencia de patrimonios autónomos o independientes para cada actividad desarrollada, solo brinda claridad sobre los ingresos, costos y gastos utilizados en cada actividad.

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política y en los artículos 10 y 22 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos domiciliarios son libres para ejercer su actividad económica dentro de los límites del bien común, nadie puede exigirles permisos o requisitos sin autorización de la Constitución o la ley.

Por lo anterior, una vez constituidas las empresas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, sin embargo, para operar deben obtener de las autoridades competentes, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994, según la naturaleza de sus actividades.

Como se indicó, no existe disposición legal que atribuya a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la competencia para autorizar la inclusión de actividades en el objeto social de una empresa de servicios públicos domiciliarios.

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, no es posible que la Superintendencia apruebe previamente actos o contratos de los prestadores.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)