

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 16

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-284

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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

TEMA: ALUMBRADO PÚBLICO

Subtemas: Objeto social múltiple y separación contable de una ESP

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

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

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, 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

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relacionadas con el ámbito de inspección, vigilancia y control de la SSPD cuando una misma persona jurídica desarrolla simultáneamente servicios públicos domiciliarios y actividades asociadas al alumbrado público, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1314 de 2009⁶

Ley 1150 de 2007⁷

Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015⁸

Concepto SSPD-OJ-2025-233

Concepto SSPD-OJ-2024-428

Concepto SSPD-OJ-2022-587

Concepto SSPD-OJ-2022-586

Concepto SSPD-OJ-2018-718

Concepto CREG 2460 de 2021

CONSIDERACIONES

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

De igual manera, es pertinente indicar que los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia las funciones de inspección,

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 la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento"

⁷ "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos."

⁸ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía."

vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en lo concerniente a la ejecución de los contratos de servicios públicos que estos celebren con los usuarios, como también sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetas las personas naturales o jurídicas que prestan los servicios públicos domiciliarios o las actividades complementarias a estos.

En consecuencia, se debe precisar que dentro de las funciones asignadas a esta Superintendencia no se encuentra alguna que regule temas específicos de alumbrado público, pues es un asunto que se escapa de la órbita de competencia del régimen de los servicios públicos domiciliarios y por ende de esta Superintendencia.

No obstante, se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) alumbrado público y (ii) objeto social múltiple y separación contable de una ESP.

i) Alumbrado Público

Sea lo primero indicar que, el alumbrado público es un servicio público pero NO de carácter domiciliario, por tal razón no recae en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su inspección, vigilancia y control, por lo que esta Oficina solo puede referirse a los temas relacionados con los prestadores de servicios públicos domiciliarios de energía, más no de alumbrado público, sin embargo, como se indicó anteriormente se van a presentar unas consideraciones generales frente a este tema.

Así las cosas, el Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015, modificado por el Decreto 943 de 2018, en su artículo 2.2.3.1.2, definió al alumbrado público así:

"ARTÍCULO 1. *Modifíquese las siguientes definiciones contenidas en el artículo 2.2.3.1.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, las cuales quedarán así:*

"Servicio de alumbrado público: *Servicio público no domiciliario de iluminación, inherente al servicio de energía eléctrica, que se presta con el fin de dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación, con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o distrito, para el normal desarrollo de las actividades.*

El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía eléctrica al sistema de alumbrado público, la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado a él, y la interventoría en los casos que aplique.

PARÁGRAFO. *No se considera servicio de alumbrado público la semaforización, los relojes digitales y la iluminación de las zonas comunes en las unidades inmobiliarias cerradas o en los edificios o conjuntos de uso residencial, comercial, industrial o mixto, sometidos al régimen de propiedad horizontal, la cual estará a cargo de la copropiedad.*

Se excluyen del servicio de alumbrado público la iluminación de carreteras que no se encuentren a cargo del municipio o distrito, con excepción de aquellos municipios y distritos que presten el servicio de alumbrado público en corredores viales nacionales o departamentales que se encuentren dentro su perímetro urbano y rural, para garantizar la seguridad y mejorar el nivel de servicio a la población en el uso de la infraestructura de transporte, previa autorización de la entidad titular del respectivo corredor vial, acorde a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley 1682 de 2013.

Tampoco se considera servicio de alumbrado público la iluminación ornamental y navideña en los espacios públicos, pese a que las Entidades Territoriales en virtud de su autonomía, podrán complementar la destinación del impuesto a dichas actividades, de conformidad con el parágrafo del artículo 350 de la Ley 1819 de 2016." (Subrayado fuera del texto)

Se reitera que, tal como lo dice el Decreto en mención, el alumbrado público es un servicio público no domiciliario que tiene como fin dar visibilidad al espacio público, bienes de uso público y demás espacios de libre circulación para el desarrollo normal de actividades de un distrito o municipio; dentro de las actividades que comprende este servicio público, se encuentran la administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del sistema.

Por su parte, el artículo 2.2.3.6.1.2 en cuanto a la prestación de dicho servicio señala:

"Artículo 2.2.3.6.1.2. Prestación del servicio. Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren idoneidad en la prestación del mismo, con el fin de lograr un gasto financiero y energético responsable.

De conformidad con lo anterior, los municipios o distritos deberán garantizar la continuidad y calidad en la prestación del servicio de alumbrado público, así como los niveles adecuados de cobertura.

(...)

Parágrafo 2°. Los municipios o distritos tendrán la obligación de incluir en rubros presupuéstales y cuentas contables, independientes, los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos obtenidos por el impuesto de alumbrado público, por la sobretasa al impuesto predial en caso de que se establezca como mecanismo de financiación de la prestación del servicio de alumbrado público, y/o por otras fuentes de financiación. Cuando el servicio sea prestado por agentes diferentes a municipios o distritos, estos agentes tendrán la obligación de reportar al ente territorial la información para dar cumplimiento a este parágrafo." (Subrayado fuera del texto)

Bajo este contexto normativo, se entiende que la responsabilidad de la prestación del servicio de alumbrado público, corresponde a los distritos o municipios y que estos a su vez lo pueden prestar de manera directa o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público que demuestren su idoneidad en la prestación

del servicio, sin que esto genere menor responsabilidad en los entes territoriales en cuanto a la prestación del servicio.

En cuanto al régimen de contratación el artículo 2.2.3.6.1.4 del Decreto ibidem, establece:

“Artículo 2.2.3.6.1.4. Régimen de contratación para la prestación del servicio de alumbrado público a través de terceros. Los contratos relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público que suscriban los municipios o distritos con los prestadores del mismo, se regirán por las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo modifiquen, adicionen o complementen, incluyendo los instrumentos de vinculación de que trata la Ley 1508 de 2012 o la disposición que la modifique, complemente o sustituya.”

(Subrayado fuera del texto)

En línea con lo anterior, el artículo 2.2.3.6.1.5 del decreto en mención, respecto de los contratos de suministro de energía con destino al alumbrado público, señaló:

“(…) Artículo 2.2.3.6.1.5. Contratos de suministro de energía. Los contratos para el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público se regirán por las disposiciones de las leyes 142 y 143 de 1994, y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Adicionalmente, el contratante velará por que el proceso contractual y la suscripción del documento respectivo se realicen con la suficiente antelación y en la cantidad de energía necesaria, con el objetivo de evitar sobrecostos en la prestación del servicio de alumbrado público y brindar estabilidad frente a la volatilidad del costo de la energía eléctrica. (...)”

En igual sentido, la Ley 1150 de 2007 en su artículo 29 establece que los contratos de alumbrado público en donde se entregue la concesión de la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, debe sujetarse a la ley 80 de 1993 y a la normatividad de la contratación estatal; en cuanto al contrato a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público se regirá por las leyes 142 y 143 de 1994 y finalmente el contrato de facturación y recaudo se encuentra regulado por la CREG, textualmente indica:

“ARTÍCULO 29. ELEMENTOS QUE SE DEBEN CUMPLIR EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE ALUMBRADO PÚBLICO. Todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994. La Creg regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la

Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto.” (Subrayado fuera del texto)

En relación con lo anterior, esta Oficina en concepto SSPD-OJ-2022-587 señaló:

“(…) De acuerdo con lo anterior, los municipios y distritos podrán firmar contratos para que terceros presten el servicio de alumbrado público, estos contratos estarán sujetos al Estatuto General de Contratación y será obligatorio que el contratista lleve a cabo la modernización del sistema.

En este sentido, la norma es enfática en señalar que existen tres contratos: i) contrato de operación, administración y mantenimiento del alumbrado público, el cual se rige por el Estatuto General de contratación; ii) contrato a través del cual se adquiere la energía eléctrica con destino al alumbrado público, el cual se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994 y iii) contrato de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía, el cual será regulado por la CREG.

Ahora bien, en cuanto refiere al pago de este servicio público, los usuarios no pagan una tarifa propiamente dicha por la prestación del referido servicio, ya que, al ser un impuesto, el municipio o distrito a través del concejo municipal o distrital lo determina mediante acuerdo, de conformidad con lo consagrado en el artículo 349 de la Ley 1819 de 2016 (…)” (Subrayado fuera del texto)

Aunado a lo anterior, la CREG en concepto 2460 de 2021 dijo:

“(…) Con base en lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 943 de 2018 el cual modifica y adiciona el Decreto 1073 de 2015 en lo relacionado con la prestación del servicio de alumbrado público, reiterando que los municipios y distritos son los responsables de su prestación, la cual pueden realizar directamente o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de AP que demuestren idoneidad en la prestación del mismo.

En este decreto se señala también que el régimen de contratación para la prestación del servicio de alumbrado público a través de terceros, es el establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de los contratos de suministro de energía eléctrica con destino al servicio de AP que se regirán por las disposiciones de las leyes 142 y 143 de 1994 y la regulación expedida por la CREG para tal fin.

Mediante Resolución 41066 de 2018, el Ministerio de Minas y Energía delegó en la CREG la responsabilidad de establecer la metodología de costos para la prestación del servicio de alumbrado público y en cumplimiento de dicho mandato la Comisión publicó para consulta, el pasado 19 de mayo, la Resolución CREG 037 de 2021, la cual puede ser consultada en la página web www.creg.gov.co.

Por otra parte, le informamos que, en el Documento CREG 102 de 2011, documento soporte de la Resolución CREG 123 de 2011, por la cual se aprueba la metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público, en el numeral 4.5 Régimen de Contratación, establece los diferentes contratos que puede realizar el municipio:

i. Un contrato con un comercializador para el suministro de energía eléctrica destinada al servicio de alumbrado público, cuyo régimen se somete a las Leyes 142 y 143 de 1994, la regulación de la CREG y la vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En todo caso en los contratos de suministro de energía, se deberá garantizar la libre concurrencia de los oferentes en igualdad de condiciones.

ii. Un contrato para la prestación del servicio de alumbrado público que comprenda las actividades de inversión (modernización, reposición, expansión), administración, operación y mantenimiento, AOM, que se someten al régimen del Estatuto General de Contratación Estatal.

iii. Un contrato de interventoría que se sujete a las normas sobre contratación estatal, en el caso que el servicio sea prestado por un tercero, y por lo establecido en la Sección 700 del Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público, RETILAP.

iv. Los demás que considere pertinente el municipio o distrito de conformidad con las normas que se le apliquen.

Así mismo, los municipios, como responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, deben determinar si la prestación se realiza con infraestructura propia o de un tercero.

Tal como lo estipula la Ley 1150 de 2007 en su artículo 29, todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma e incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, y hacer obligatoria la modernización del sistema entre otras. (...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto)

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el alumbrado público no es un servicio público de carácter domiciliario, por ello, dentro de las entidades encargadas del control, inspección y vigilancia de la prestación del servicio de alumbrado público no se relaciona a esta Superintendencia, por lo que carece de competencia para realizar funciones de inspección, control y vigilancia.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena precisar que los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual podrán prestar de manera directa, o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.

En ese sentido, los municipios y distritos podrán firmar contratos para que terceros presten el servicio de alumbrado público, estos contratos estarán sujetos al Estatuto General de Contratación.

Contratos que pueden ser: i) para la operación, administración y mantenimiento del alumbrado público, el cual se rige por el Estatuto General de contratación; ii) para adquirir la energía eléctrica con destino al alumbrado público, el cual se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994 y iii) de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía, el cual será regulado por la CREG.

Contratos que deberán tener obligaciones claras con la finalidad de identificar las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes contratantes, considerando que se regirán por el estatuto general de contratación de la administración pública. Lo anterior, de conformidad con el artículo 2.2.3.6.1.4. del Decreto Único Reglamentario No. 1073 de 2015.

En relación con los controles que se presentan frente al servicio público de alumbrado público, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2025-233 señaló:

“(...) Teniendo en cuenta la norma citada, el contrato y/o convenio de facturación y recaudo es celebrado por una empresa prestadora del servicio público domiciliario de energía eléctrica y el municipio o distrito, el cual, tiene como objeto determinar las condiciones en las que la empresa totaliza en la factura el valor correspondiente al impuesto al alumbrado público, lo recauda de manera conjunta con el servicio público domiciliario de energía eléctrica y/o factura de manera separada si así lo solicita el usuario. Por su parte, el municipio deberá establecer el procedimiento correspondiente para evitar la evasión fiscal.

En todo caso, el artículo 12 del Decreto 943 de 2018 que modifica el artículo 2.2.3.6.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, señala que para efectos de la prestación del servicio de alumbrado público se ejercerán las funciones de control, inspección y vigilancia, en los siguientes términos:

“Artículo 2.2.3.6.1.10. Control, inspección y vigilancia en la prestación del servicio de alumbrado público. La prestación del servicio de alumbrado público estará sujeta al control, inspección y vigilancia de las siguientes entidades:

1. Control Técnico: El Sistema de Alumbrado público deberá cumplir con lo establecido en los reglamentos técnicos que expida el Ministerio de Minas y Energía. El control de los aspectos técnicos relacionados con la prestación del servicio, será ejercido por parte de las interventorías, en los términos del inciso 3o del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Las interventorías elaborarán informes periódicos, haciendo especial énfasis en los aspectos técnicos, ambientales y económicos.

2. Control Social: Para efectos de ejercer el control social establecido en el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público podrán solicitar información a los prestadores del mismo, a la Contraloría respectiva en el ámbito territorial y a la interventoría. Los municipios o distritos definirán la instancia

de control ante la cual se interpongan y tramiten las peticiones, quejas y reclamos de los contribuyentes y usuarios por la prestación del servicio de alumbrado público, los cuales serán registrados y tramitados de forma independiente

3. Control Fiscal: El control fiscal de que trata la Ley 42 de 1993, será ejercido por las contralorías departamentales, distritales y/o municipales, según corresponda la competencia del sujeto de control, respecto del manejo contractual con los prestadores del servicio de alumbrado público y sus interventores, así como al recaudo y uso del impuesto”.

Por tanto, el Sistema de Alumbrado público deberá cumplir con lo establecido en los reglamentos técnicos que expida el Ministerio de Minas y Energía y el control de los aspectos técnicos relacionados con la prestación del servicio, será ejercido por parte de las interventorías. En el marco del control social establecido en el artículo 62 de la Ley 142 de 1994 los contribuyentes y usuarios del servicio de alumbrado público podrán solicitar información a los prestadores de este servicio, a la Contraloría respectiva en el ámbito territorial y a la interventoría. El control fiscal será ejercido por las contralorías departamentales, distritales y/o municipales, según corresponda respecto del manejo contractual con los prestadores del servicio y sus interventores, así como al recaudo y uso del impuesto.

Adicionalmente, el artículo 2.2.3.6.1.5. del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015 dispuso que los contratos de suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberán cumplir con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas para el efecto. Por su parte, la Resolución CREG 101 013 de 2022, es la que contiene la actual metodología para la determinación de costos máximos por la prestación del servicio de alumbrado público que derogó la Resolución CREG 123 de 2011, que anteriormente había derogado las resoluciones CREG 043/95, 043/96, 089/96 y 076/97 (...)” (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, se observa que, frente a la prestación del servicio de alumbrado público se ejercen ciertos controles por diferentes entidades, existe entonces un i) control fiscal que debe ser ejercido por las contralorías departamentales, distritales y municipales, ii) un control social, respecto al cual los distritos y municipios definirán el ente o instancia ante quien se presenten las quejas, peticiones y reclamos y iii) un control técnico respecto al cual los prestadores deberán regirse por los reglamentos del ministerio de Minas y Energía y el control lo ejercerán las interventorías.

ii) Objeto social múltiple y separación contable de una ESP

Tal como lo establece el artículo 2.2.3.6.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015 los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se podrá prestar de forma directa o a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.

En el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Ley autoriza a las mismas a prestarlos, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 142 de 1994 que indica:

“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. (...) (Subrayado fuera del texto)

De conformidad con la norma transcrita, es permitido que las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios puedan prestar otros servicios, como el de alumbrado público, para lo cual deberá tener objeto social múltiple y llevar contabilidad separada, sin embargo, como ESP deberá cumplir con la normativa del tipo de sociedad que haya constituido, así como seguir cumpliendo con la normativa y las obligaciones establecidas para cada prestador de servicios públicos domiciliarios y registrará la información necesaria en el SUI en relación con el servicio de alumbrado público.

Haciendo un análisis del artículo anterior, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-428 señaló:

“(...) Del artículo en cita es importante destacar que, las empresas de servicios públicos domiciliarios deben estructurar su objeto social en torno a la prestación de uno o más de los servicios públicos definidos en dicha ley, o de sus actividades complementarias. Sin embargo, no se les limita únicamente a esto, puesto que también pueden llevar a cabo actividades complementarias que guarden relación directa con la prestación de dichos servicios.

Además, la norma no restringe el alcance del objeto social a una única actividad, por lo que las empresas pueden incluir en su objeto social múltiples actividades. Esto significa que pueden abarcar tanto la prestación de servicios públicos como también actividades comerciales, industriales, y económicas de diversa índole, siempre y cuando dichas actividades no afecten negativamente la competencia en el mercado ni perjudiquen los intereses de los usuarios, quienes deben beneficiarse de economías de escala o de aglomeración. En este sentido, se observa una importante flexibilidad normativa que permite a las empresas ampliar su campo de acción, siempre bajo el control regulatorio correspondiente.

De igual forma, es necesario aclarar que las Comisiones de Regulación del sector tienen la facultad de intervenir en casos donde se considere que la multiplicidad del objeto social afecta la competencia o los beneficios económicos para los usuarios. Si esto ocurre, la Comisión puede imponer la obligación de que la empresa limite su objeto social exclusivamente a la prestación del servicio público, eliminando actividades que no generen esos beneficios esperados. (Subrayado fuera del texto)

Así las cosas, si es posible que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan tener distintos objetos sociales, conocido como objeto social múltiple, pero deberá prevalecer la prestación del servicio público domiciliario, si embargo las Comisiones de Regulación del sector tienen la facultad de intervenir, cuando determinen que esa multiplicidad en el objeto social está afectando la competencia del sector y los beneficios de los usuarios, ordenando la exclusividad en el objeto social de la empresa.

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 indicó en 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 y suficiencia financiera.⁹

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

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. (…)

"(...) 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. (...)" (Subrayado fuera del texto)

De igual forma, esta oficina en Concepto SSPD-OJ-2018-718, reiteró que los prestadores deben reportar el total de su información contable, esto es, la de todas sus actividades, para así poder 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 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"(...)"

Lo anterior permite que los ingresos, costos y gastos de cada servicio sean claros, teniendo en cuenta que dichos datos son el fundamento de las tarifas que se cobran a los usuarios.

CONCLUSIONES

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

1. ¿Una empresa de servicios públicos domiciliarios constituida conforme a la Ley 142 de 1994 puede incorporar dentro de su objeto social actividades de administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de sistemas de alumbrado público?

El artículo 18 de la ley 142 de 1994 no restringe el alcance del objeto social a una única actividad, por lo que las empresas pueden incluir en su objeto social múltiples actividades. Esto significa que pueden abarcar tanto la prestación de servicios públicos como también actividades comerciales, industriales, y económicas de diversa índole, siempre y cuando dichas actividades no afecten negativamente la competencia en el mercado ni perjudiquen los intereses de los usuarios, quienes deben beneficiarse de economías de escala o de aglomeración. En este

sentido, se observa una importante flexibilidad normativa que permite a las empresas ampliar su campo de acción, siempre bajo el control regulatorio correspondiente.

No obstante, es necesario señalar que las comisiones de regulación del sector tienen la facultad de intervenir en casos donde se considere que la multiplicidad del objeto social afecta la competencia o los beneficios económicos para los usuarios. Si esto ocurre, la comisión puede imponer la obligación de que la empresa limite su objeto social exclusivamente a la prestación del servicio público, eliminando actividades que no generen esos beneficios esperados.

2. En caso afirmativo, ¿dicha ampliación requiere autorización, inscripción, modificación o trámite particular ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?

La modificación del objeto social no requiere autorización ni un trámite especial ante esta Superintendencia, al ser un tema de carácter societario es decir del derecho privado, se entiende que es una reforma estatutaria y deberá seguir la normativa relacionada para el efecto, es decir que dependiendo del tipo de sociedad deberá seguir los lineamientos correspondientes para realizar reformas a los estatutos en relación, con el tipo de reuniones que debe llevarse para esto, qué órgano social aprueba la reforma, publicación de las actas y demás.

En cuanto a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el prestador que realice esta modificación a su objeto social deberá actualizar la información en el Registro Único de Prestadores de Servicios – RUPS teniendo en cuenta la normativa relacionada con el reporte de información que deben presentar como prestadores de servicios públicos.

3. ¿La prestación de alumbrado público por una E.S.P. queda sometida a inspección, vigilancia y control de esa Superintendencia o tales competencias continúan limitadas exclusivamente a las actividades que tengan naturaleza de servicio público domiciliario?

6. ¿Qué tratamiento debe darse, desde el ámbito de competencia de esa Superintendencia, a los recursos, activos y personal destinados exclusivamente a actividades de alumbrado público frente a aquellos correspondientes a los servicios públicos domiciliarios?

8. Finalmente, se solicita precisar qué autoridad o autoridades resultan competentes para ejercer inspección, vigilancia y control sobre la actividad de alumbrado público cuando esta sea desarrollada por una empresa sometida, respecto de otras actividades, a la vigilancia de esa Superintendencia.

El servicio de alumbrado público, a pesar de ser un servicio público, no hace parte de los denominados “domiciliarios” y, por ende, no es objeto de supervisión por parte de esta Superintendencia. Lo anterior, conforme los artículos 1 y 14 de la Ley 142 de 1994, 2.2.3.1.2, y 2.2.3.6.1.10 del Decreto Único Reglamentario MME No.1073 de 2015.

En ese sentido, la responsabilidad en materia de prestación del servicio de alumbrado recae en forma exclusiva en los municipios y distritos, quienes pueden cumplirla en forma directa o a través de empresas de servicios públicos o prestadores especializados en tal servicio, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.6.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Así las cosas, las competencias de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia y, por ende, sus facultades consultivas, se contraen al régimen jurídico aplicable a los servicios públicos de la categoría de los domiciliarios, a los que se refieren en el marco de la Ley 142 de 1994, y que son los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible.

Dado lo anterior, y a pesar de que las empresas de servicios públicos domiciliarios están facultadas para prestar el servicio no domiciliario de alumbrado público, lo cierto es que, en punto a tal actividad, cuya competencia es municipal, esta Superintendencia carece de competencias para pronunciarse al respecto.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 2.2.3.6.1.10 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, la inspección, vigilancia y control en materia de prestación del servicio de alumbrado público, corresponde a las interventorías en aspectos técnicos, a los contribuyentes y usuarios como parte del denominado control social y a las contralorías respecto del manejo contractual con los prestadores del servicio y sus interventores, así como frente al recaudo y uso del impuesto.

4. ¿Qué reglas de separación contable, financiera, administrativa o de información deben observar las E.S.P. que desarrollen simultáneamente servicios públicos domiciliarios y actividades de alumbrado público, con el objeto de evitar subsidios cruzados, confusión patrimonial o imputación inadecuada de costos?

5. ¿La incorporación del alumbrado público dentro del objeto social de una E.S.P. modifica su naturaleza jurídica o el régimen aplicable a las actividades domiciliarias que desarrolla?

7. Cuando una E.S.P. actúa simultáneamente como comercializador de energía, agente recaudador del impuesto y/o prestador de actividades asociadas al alumbrado público, ¿qué mecanismos de separación funcional, contable o informativa deben implementarse?

Se reitera que, las competencias de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia y, por ende, sus facultades consultivas, se contraen al régimen jurídico aplicable a los servicios públicos de la categoría de los domiciliarios, a los que se refieren los artículos 1 y 14 de la Ley 142 de 1994, y que son los de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible.

Dado lo anterior, y a pesar de que las empresas de servicios públicos domiciliarios están facultadas para prestar el servicio no domiciliario de alumbrado público, lo cierto es que, en punto a tal actividad, cuya competencia es municipal, esta Superintendencia carece de competencias para pronunciarse al respecto.

No obstante, es preciso recalcar que el artículo 18 de la ley 142 de 1994 estableció como regla general, la posibilidad de que *las empresas mencionadas, así como las demás empresas de servicios públicos domiciliarios, puedan tener un objeto múltiple, esto es, que incluya no solamente varios servicios públicos domiciliarios, sino adicionalmente, actividades o servicios de*

diversa índole, no relacionados con los servicios mencionados, siempre y cuando se encuentren previstos en su objeto social, y ello no ponga en riesgo la prestación del servicio a su cargo.

En efecto, el legislador determinó que el ejercicio de dicha potestad por parte de los prestadores no debe poner en riesgo la prestación del servicio a su cargo de manera eficiente y continua, 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 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, 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.

Así que, 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.**

En línea con lo anterior, los numerales 79.4 y 79.22 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 facultan a esta Superintendencia para: (i) establecer los sistemas uniformes de contabilidad que deben aplicar los prestadores vigilados y (ii) verificar la consistencia y calidad de la información reportada, teniendo en cuenta los fines que su reporte persigue.

Sin embargo, estas funciones deben considerar el marco legal aplicable en materia de contabilidad e información financiera, en especial, lo indicado en la Ley 1314 de 2019

De acuerdo con el artículo 3 de la citada Ley, las NIF (Normas de Información Financiera actualmente aplicadas en Colombia) corresponden al sistema compuesto por postulados, principios, limitaciones, conceptos, normas técnicas generales, normas técnicas específicas, normas técnicas especiales, normas técnicas sobre revelaciones, normas técnicas sobre registros y libros e interpretaciones y guías, que permiten identificar, medir, clasificar, reconocer, interpretar, analizar, evaluar e informar las operaciones económicas de un ente económico, de forma clara y completa, relevante, digna de crédito y comparable.

Por su parte, en el artículo 6 ibídem se establecieron como autoridades de regulación y normalización técnica, a la Contaduría General de la Nación en materia de contabilidad pública, y a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo en materia de contabilidad privada, para que estas entidades actuando en conjunto y de manera armónica, se encarguen de expedir los principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, a ser aplicados por todos los agentes económicos, públicos y privados en el país.

Ahora bien, en cumplimiento de sus funciones y en atención a las normas citadas, esta Superintendencia adoptó los criterios contenidos en ellas a través de la Resolución SSPD No. 20161300013475 de 2016, por lo que en la actualidad los prestadores de servicios públicos domiciliarios para efectos de reporte de información financiera a esta Superintendencia, se clasifican en grupos dependiendo de aspectos tales como: su naturaleza pública o privada, el monto de sus ingresos, número de empleados, valor de sus activos, entre otros. Aspectos determinantes a su vez de la estructura de reporte a utilizar, que contiene el detalle y nivel de desagregación de la información que deben cargar en el Sistema Único de Información – SUI de esta Superintendencia.

Así las cosas, cuando una empresa de servicios públicos domiciliarios tenga un objeto social múltiple, tiene la obligación de llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que preste o actividades que desarrolle, e igualmente que debe llevar el registro de los costos y de la modalidad que utilice para efectuar las operaciones entre cada servicio.

Esto significa, que, si la empresa de servicios públicos desarrolla varias actividades catalogadas como de servicios públicos domiciliarios, debe efectuar el reporte contable de cada uno de ellos, atendiendo para el efecto, las normas que rigen el correspondiente sector del servicio público y sometiéndose a los sistemas y formatos de contabilidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En efecto atendiendo lo anterior, las empresas prestadoras sin importar su naturaleza, deben utilizar los formatos diseñados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el reporte de la información contable relativa a cada servicio público, y adicionalmente, deben sujetarse a los sistemas uniformes de información y contabilidad que, en desarrollo del numeral 4 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, ha establecido la Superintendencia.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL.
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)