

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-022**

Señor  
**XXXXXXXXXXXX**

**Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>**

## **COMPETENCIA**

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

## **ALCANCE DEL CONCEPTO**

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

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.

---

<sup>1</sup> Radicado

TEMA: **NORMAS APLICABLES A ORGANIZACIONES AUTORIZADAS**

Subtemas: RÉGIMEN CONTABLE DE LOS PRESTADORES

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

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>4</sup> “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

## CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“(…) La ley compilatoria de 2012 estratégica y propone que las juntas administradoras de acueductos rurales no requieran contador por muchas razones.*

*El decreto 1898 de 2016 ordena la liquidación de las juntas administradoras de acueductos veredales para seguir con los lineamientos de la secretaria de entidades sin ánimo de lucro de la gobernación. Quien otorga personería jurídica.*

*La asesoría del municipio de amaga Antioquia en sus orientaciones predica que las juntas no pueden desvincularse de la camara de comercio de medellín. Por qué siguen siendo prestadoras de servicios públicos. Y aún los están obligando a tener contadores públicos siendo estratos 1\_2\_3\_ necesito hacer claridad con las juntas que deben ser juntas de abasto No prestadores de servicios públicos domiciliarios. (…)”*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 43 de 1990<sup>5</sup>

Ley 142 de 1994<sup>6</sup>

Ley 190 de 1995<sup>7</sup>

Ley 1314 de 2009<sup>8</sup>

Ley 2166 de 2021<sup>9</sup>

Ley 2294 de 2023<sup>10</sup>

Decreto Ley 2150 de 1995<sup>11</sup>

Estatuto Tributario - Decreto 624 de 1989<sup>12</sup>

Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015<sup>13</sup>

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>14</sup>

Decreto 421 de 2000<sup>15</sup>

Decreto 1369 de 2020<sup>16</sup>

Concepto SSPD-OJ-2023-442

Concepto SSPD-OJ-2025-267

## CONSIDERACIONES

<sup>5</sup> “Por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones.”

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

<sup>7</sup> “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.”

<sup>8</sup> “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.”

<sup>9</sup> “Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.”

<sup>10</sup> “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

<sup>11</sup> “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

<sup>12</sup> “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”

<sup>13</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”

<sup>14</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

<sup>15</sup> “Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.”

<sup>16</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”

Previo a atender la solicitud, es necesario aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos o decisiones sobre situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido en sustitución por la Ley 1755 de 2015.

En atención a que la consulta pretende clarificar la necesidad de registro de entidades sin ánimo de lucro y el alcance de sus obligaciones contables, haciendo referencia a acueductos rurales, veredales y abastos<sup>17</sup>, para su atención, nos referiremos al concepto de organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos domiciliarios, aclarando de los servicios mencionados, cuales constituyen prestación de servicios públicos domiciliarios competencia de esta Superintendencia, para concluir pronunciándonos sobre las normas contables que les resulten aplicables a estos.

### **Organizaciones autorizadas como prestadores de servicios públicos domiciliarios**

La Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2025-267 se pronunció sobre: a) las normas aplicables a las organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas, b) la obligación de las organizaciones autorizadas de inscribirse en la Cámara de Comercio de su jurisdicción, y c) la naturaleza de la actividad de los abastos de agua de zonas rurales, veamos:

*“(...) En punto a la consulta realizada, es preciso indicar que dentro de la consulta se hace referencia a un acueducto veredal, constituido como una asociación de usuarios, por lo cual esta Oficina considera que se está haciendo referencia a las personas jurídicas mencionadas en el numeral 15.4 de la Ley 142 de 1994, es decir, las organizaciones autorizadas.*

*En cuanto a este tipo de organizaciones es importante precisar que estas se encuentran habilitadas para prestar el mencionado servicio público de acueducto, así como cualquier otro servicio público domiciliario o sus actividades complementarias, en razón a lo dispuesto en el numeral 15.4. del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 421 de 2000.*

*En efecto, las mencionadas normas establecen:*

---

<sup>17</sup> Para la comprensión del presente concepto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.3.7.1.1.3. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015:

“ARTÍCULO 2.3.7.1.1.3. Definiciones. Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones.

1. Abasto de agua. Conjunto de obras hidráulicas para captar, controlar, conducir, almacenar o distribuir agua cruda o parcialmente tratada cuyo caudal puede ser empleado total o parcialmente para el uso para consumo humano y doméstico.

2. Administrador de punto de suministro o de abasto de agua. Persona jurídica sin ánimo de lucro designada por la comunidad beneficiaria, que se hace responsable de la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. (...)

7. Esquema diferencial. Conjunto de condiciones técnicas, operativas y de gestión para el aseguramiento del acceso al agua para consumo humano y doméstico y al saneamiento básico en una zona determinada, atendiendo a sus condiciones territoriales particulares. (...)

9. Punto de suministro. Punto de entrega de agua cruda o parcialmente tratada que no cuenta con redes de suministro hasta la vivienda.

10. Solución alternativa. Opción técnica, operativa y de gestión que permite el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico o de saneamiento básico, sin recurrir a los sistemas de acueducto, alcantarillado o a la recolección de residuos sólidos contemplados en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994. (...)

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

*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 (...)*”

*“ARTICULO 1o. AMBITO DE APLICACION. Para los efectos de lo establecido en la Ley 142 de 1994, en cuanto a los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, podrán prestar dichos servicios en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

*PARAGRAFO. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, también podrán prestar los servicios públicos descritos, en los municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, las demás personas prestadoras de servicios públicos autorizadas por los artículos 15 y 20 de la Ley 142 de 1994, las cuales no son objeto de reglamentación en este decreto.” (...)*

*Sobre esta Sentencia<sup>18</sup>, esta Oficina Asesora Jurídica, a través del concepto SSPD-OJ-2018-058, manifestó:*

*“(…) De conformidad con lo manifestado en esta providencia por la Corte, es claro que no se encuentra determinado expresamente por la ley, cuáles son aquellas formas asociativas que se pueden catalogar como organizaciones autorizadas, y cuáles como comunidades organizadas, razón por la cual, a manera de ejemplo, estas pueden estar conformadas como: fundaciones, asociaciones de beneficio común, cooperativas, precooperativas, organismos que agrupen cooperativas, organizaciones solidarias, instituciones de economía solidaria, empresas comunitarias, empresas solidarias, fondos de empleados, asociaciones mutualistas, administraciones públicas cooperativas o solidarias, empresas asociativas de trabajo, juntas administradoras, y todas aquellas formas asociativas solidarias a que hace referencia el parágrafo 2o del artículo 6 de la ley 454 de 1998. (...)”*

*Así, las organizaciones autorizadas que prestan servicios públicos pueden organizarse bajo diversas figuras jurídicas, entre estas se incluyen fundaciones, asociaciones, cooperativas, empresas comunitarias, asociaciones mutualistas y otras entidades de economía solidaria. Esta flexibilidad permite adaptar la estructura legal a las necesidades específicas de cada organización, siempre que cumplan con los requisitos establecidos.*

*Independientemente de la figura jurídica adoptada, todas las organizaciones prestadoras de servicios públicos deben ajustarse a: (i) la Ley 142 de 1994, que regula los servicios públicos domiciliarios; (ii) las normas de las Comisiones de Regulación sectoriales (como la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo); y (iii) la supervisión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), según el inciso final del artículo 3 de la Ley 142 de 1994. Este marco garantiza estándares técnicos, tarifarios y de calidad.*

---

<sup>18</sup> Se refiere a la Sentencia C-741 de 2003 emitida por la Corte Constitucional.

*Las organizaciones autorizadas, conforme al artículo 1 del Decreto 421 de 2000, deben inscribirse en la Cámara de Comercio de su jurisdicción (artículos 2.2.2.40.1.1 a 2.2.2.40.1.9 del Decreto 1074 de 2015. Adicionalmente, deben registrarse ante la SSPD y la CRA, y obtener las concesiones o licencias exigidas en los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.*

*ii) Régimen aplicable a las organizaciones autorizadas que prestan servicios públicos domiciliarios.*

*El régimen jurídico aplicable a las organizaciones autorizadas dependerá de su naturaleza jurídica, por ejemplo, en el caso de cooperativas se rigen por la Ley 79 de 1988, mientras las asociaciones por el Código Civil. Normas como el Decreto 2150 de 1995 y el Decreto 421 de 2000 complementan este marco, especialmente en requisitos de constitución.*

*Con respecto a las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y en general de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro, el artículo 40<sup>19</sup> del Decreto 2150 de 1995, señala:*

*“ARTÍCULO 40.- Supresión del reconocimiento de personerías jurídicas. Suprímase el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro.*

*Para la obtención de su personalidad, dichas entidades se constituirán por escritura pública o documento privado reconocido en el cual se expresará, cuando menos, lo siguiente: (...)*

*Por último, es pertinente aclarar que, los abastos de agua en zonas rurales, conforme al artículo 2.3.7.1.3.1. del Decreto 1898 de 2016[10], el cual adiciona el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, son considerados soluciones alternativas de aprovisionamiento y, por tanto, no están sujetos a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) ni a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).*

*Esto se debe a que, al no considerarse como servicios públicos domiciliarios formalmente definidos por la Ley 142 de 1994, su gestión recae directamente en los municipios o distritos, quienes deben garantizar el cumplimiento de estándares técnicos sin intervención de entes reguladores. Así, en caso de liquidación de una organización autorizada para operar como abasto de agua, no aplican los procedimientos de inspección, control o liquidación administrativa por parte de la SSPD. (...)*

*- Cabe resaltar que la legislación actual ha suprimido el acto de reconocimiento de personería jurídica, exigiendo que la constitución se efectúe mediante escritura pública o documento privado reconocido. (...)*

*- Por último, es necesario aclarar que, los abastos de agua en zonas rurales, al ser soluciones alternativas excluidas del régimen de servicios públicos domiciliarios, no están sujetos a la*

---

<sup>19</sup>Dicha norma indica que las entidades a que se refiere este artículo, formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye.

*vigilancia de la SSPD ni a sus procedimientos de liquidación. Su disolución se rige por normas civiles y estatutarias. (...)*”

### **Los abastos de agua en zonas rurales no constituyen prestación de servicio público domiciliario**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3.7.1.2.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en caso de que el municipio o distrito identifique razones técnicas, operativas o socioeconómicas que impidan la prestación mediante sistemas de acueducto, alcantarillado o aseo en centros poblados rurales, podrá implementar esquemas diferenciales para el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico.

*“ARTÍCULO 2.3.7.1.2.1. Adopción de infraestructura básica de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales. Es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que los centros poblados rurales cuenten con la infraestructura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. En caso de que el municipio o distrito identifique razones técnicas, operativas o socioeconómicas que impidan la prestación mediante sistemas de acueducto, alcantarillado o el servicio de aseo en los centros poblados rurales, se podrá implementar lo dispuesto en la sección 3 del presente capítulo<sup>20</sup>. (...)*

*Parágrafo 2. Adicionado por el art. 1, Decreto Nacional 1688 de 2020. <El texto adicionado es el siguiente> Las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo y quienes administren o hagan uso de soluciones de agua para consumo humano y saneamiento básico en zona rural, podrán dar aplicación a las disposiciones diferenciales contenidas en este Capítulo que les correspondan según sus actividades, previa la identificación de que trata el inciso primero del presente artículo.”*

De otra parte, en caso que no sea posible aplicar esquemas convencionales o diferenciales de prestación de servicios, el artículo 2.3.7.1.3.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, prevé la posibilidad de implementar soluciones alternativas para aprovisionamiento de agua en zonas rurales, entre las que se encuentran los abastos de agua:

*“ARTÍCULO 2.3.7.1.3.1. Adopción de soluciones alternativas en zonas rurales. Es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico en zona rural diferente a los centros poblados rurales. Para estos efectos, los proyectos de soluciones alternativas deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2.3.7.1.3.6. del presente capítulo.*

*(...) Parágrafo 2. Teniendo en cuenta que las soluciones alternativas definidas en la presente sección no se constituyen en prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en los términos de los numerales 14.22, 14.23, y 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, para las mismas no son aplicables las disposiciones de la citada norma. En consecuencia, los administradores de puntos de suministro o de abastos de agua no están sujetos a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, y no son objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (...)*”

<sup>20</sup> La sección 3 corresponde a esquemas diferenciales para el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico.

Como lo indica el artículo transcrito, estas soluciones no constituyen prestación de servicios públicos domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994 y, por lo tanto, no están sujeta a sus normas.

En consecuencia, los administradores de abastos de agua, no están sujetos a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, ni son objeto de vigilancia por parte de esta Superintendencia.

En todo caso, resulta pertinente precisar que la sujeción al régimen de los servicios públicos domiciliarios no depende de la denominación jurídica que adopte la organización comunitaria, sino de la naturaleza de la actividad que efectivamente desarrolla, de manera que únicamente aquellas organizaciones que presten el servicio público domiciliario de acueducto estarán sujetas a la Ley 142 de 1994, a la regulación de la CRA y a la inspección, vigilancia y control de la SSPD.

Es preciso indicar que, contrario a lo manifestado por el consultante, el Decreto 1898 de 2016<sup>21</sup> mediante el cual se adoptan esquemas diferenciales y soluciones alternativas para el aprovechamiento para el aprovisionamiento de agua en zonas rurales, no contiene disposiciones que ordenen, de manera expresa ni tácita, la liquidación de juntas administradoras de acueductos veredales.

Sin embargo, consideramos oportuno indicar que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023, respecto a las entidades sin ánimo de lucro que estuvieran obligadas a registrarse en Cámara de Comercio, que no se hayan registrado vencidos los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la citada Ley<sup>22</sup>, la autoridad competente para su inspección, vigilancia y control, debe declarar de oficio su disolución y la cancelación de su personería jurídica, veamos lo que indica la citada norma:

*“Artículo 86. Disolución de entidades sin ánimo de lucro. Las entidades sin ánimo de lucro que tengan el deber legal de registrarse ante la Cámara de Comercio de su domicilio principal, deberán hacerlo dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.*

*Una vez culminado el plazo señalado en el inciso anterior sin que se hubiera cumplido con la obligación de registro, la autoridad competente de inspección, vigilancia y control de plano deberá declarar de oficio la disolución y cancelación de su personería jurídica.*

*También las entidades sin ánimo de lucro, que no renueven su matrícula mercantil por un término de tres (3) años o que no envíen la información requerida por su respectiva autoridad de inspección, vigilancia y control durante tres (3) años consecutivos, se presumirán como no activas, y la autoridad competente de inspección, vigilancia y control de plano deberá declarar de oficio la disolución y cancelación de su personería jurídica.*

---

<sup>21</sup> “Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”

<sup>22</sup> La Ley 2294 de 2023 de conformidad con lo dispuesto en su artículo 372, rige a partir de su publicación, la cual se efectuó en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023.

*Una vez se encuentre en firme la decisión, las entidades de que trata el presente artículo, quedarán disueltas y en estado de liquidación, por lo que perderán su personería jurídica, y solo podrán realizar los actos necesarios para adelantar su proceso de liquidación.*

*PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación del procedimiento objeto del presente artículo.”*

### **Normas contables aplicables a prestadores de servicios públicos domiciliarios**

La Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2023-442 absolvió una consulta relativa a obligaciones contables de las organizaciones prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituidas como entidades sin ánimo de lucro, veamos:

*“El numeral 79.4 del artículo 79, en concordancia con el artículo 53 de la Ley 142 de 1994 y Nuevo introducido por el artículo 14 de la Ley 689 de 2001, le asigna a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el deber de establecer los sistemas uniformes de información y de la contabilidad de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, en los siguientes términos:*

*“ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes: (...)*

*4. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados. (...)”*

*A su turno, los numerales 8 y 12 del artículo<sup>23</sup> del Decreto 1369 de 2020 asignan como funciones a cargo de la Superintendencia, las siguientes:*

*“ARTÍCULO 6. Funciones de la Superintendencia. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, además de las funciones asignadas en los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994, cumplirá las siguientes funciones: (...)*

*8. Administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información - SUI, que se surtirá de la información proveniente de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que su presentación al público sea confiable, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994. (...)*

*12. Vigilar que los entes económicos bajo inspección, vigilancia y control de la Superintendencia cumplan con las normas en materia de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información y aplicar las sanciones a que haya lugar por infracciones a las mismas. (...)” (resaltado fuera de texto)*

---

<sup>23</sup> La cita se refiere al artículo 6 transcrito a continuación en el texto.

*En esa medida, la Superintendencia, define, entre otros aspectos, el marco contable de todos los prestadores de los servicios públicos cualquiera que sea su naturaleza, indistintamente de la forma adoptada para prestar los servicios públicos domiciliarios o del área de su prestación, al amparo de las formas autorizadas para ello, según el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.*

*Lo anterior, con mayor razón cuando el artículo 3 ibídem, dispone que “Todos los prestadores quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones, al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, y a las contribuciones para aquéllas y ésta.” En ese sentido, los sistemas de contabilidad que deben atender quienes presten servicios públicos domiciliarios resultan de obligatorio cumplimiento por las personas habilitadas para prestarlos.*

*En ese contexto, el artículo 364 del Estatuto Tributario impone a las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) la obligación de llevar libros de contabilidad, así:*

*“ARTICULO 364. LAS ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO ESTAN OBLIGADAS A LLEVAR LIBROS DE CONTABILIDAD REGISTRADOS. Las entidades sin ánimo de lucro, deberán llevar libros de contabilidad, en la forma que indique el Gobierno Nacional.”*

*A su turno, el artículo 45 de la Ley 190 de 1995 (marco normativo de la preservación de la moralidad en la Administración Pública), determinó que las ESAL, deben llevar contabilidad, de acuerdo con los principios generalmente aceptados, en los siguientes términos:*

*“ARTÍCULO 45. De conformidad con la reglamentación que al efecto expide el Gobierno Nacional, todas las personas jurídicas y las personas naturales que cumplan los requisitos señalados en el reglamento, deberán llevar contabilidad, de acuerdo con los principios generalmente aceptados. Habrá obligación de consolidar los estados financieros por parte de los entes bajo control.*

*Cuando se cumplan los requisitos, los estados básicos y los estados financieros consolidados deberán ser sometidos a una auditoría financiera.*

*El Gobierno podrá expedir normas con el objeto de que tal auditoría contribuya a detectar y revelar situaciones que constituyan prácticas violatorias de las disposiciones o principios a que se refiere la presente Ley.” (Resaltado fuera de texto)*

*De acuerdo con lo anterior, en materia de contabilidad e información financiera, la función de definición del marco contable de todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios, a cargo de esta Superintendencia, debe ajustarse al marco legal aplicable en materia de contabilidad e información financiera contenido en la Ley 1314 de 2019 (actualmente reglamentada y compilada por el Decreto Único Reglamentario 2420 de 2015), la cual consagra los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de la información.*

*Inclusive, en punto al régimen contable de las organizaciones autorizadas (dentro de las cuales se encuentran las ESAL), el artículo 15 de la referida Ley 1314 de 2019 concibió la aplicación*

*extensiva de dicha ley para aquellas personas jurídicas no comerciantes cuyo régimen legal propio no contemplara normas en materia de contabilidad, estados financieros, control interno, administradores, rendición de cuentas, informes a los máximos órganos sociales, revisoría fiscal, auditoría, o cuando como consecuencia de una normatividad incompleta se advirtieran vacíos legales en dicho régimen, de la siguiente forma:*

*“Artículo 15. Aplicación extensiva. Cuando al aplicar el régimen legal propio de una persona jurídica no comerciante se advierta que él no contempla normas en materia de contabilidad, estados financieros, control interno, administradores, rendición de cuentas, informes a los máximos órganos sociales, revisoría fiscal, auditoría, o cuando como consecuencia de una normatividad incompleta se adviertan vacíos legales en dicho régimen, se aplicarán en forma supletiva las disposiciones para las sociedades comerciales previstas en el Código de Comercio y en las demás normas que modifican y adicionan a este.”*

*En ese sentido, a las ESAL les resulta aplicable el artículo 2 de la Ley 1314 de 2009, modificado por el artículo 8 de la Ley 2069 de 2020, en los siguientes términos:*

*“Artículo 2. Ámbito de aplicación. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 2069 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> La presente ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que, de acuerdo con la normatividad vigente, estén obligadas a llevar contabilidad, así como a los contadores públicos, funcionarios y demás personas encargadas de la preparación de estados financieros y otra información financiera, de su promulgación aseguramiento.*

*En desarrollo de esta ley y en atención al volumen de sus activos, de sus ingresos, al número de sus empleados, a su forma de organización jurídica o de sus circunstancias socioeconómicas, el Gobierno autorizará de manera general que ciertos obligados lleven contabilidad simplificada, emitan estados financieros y revelaciones abreviados o que estos sean objeto de aseguramiento de información de nivel moderado.*

*El Gobierno podrá autorizar que las microempresas lleven contabilidad de acumulación, o de caja, o métodos mixtos, según la realidad de sus operaciones, así como según los criterios enumerados en el párrafo anterior.*

*Parágrafo Primero. Deberán sujetarse a esta ley y a las normas que se expidan con base en ella, quienes sin estar obligados a observarla pretendan hacer valer su información como prueba.” (...)*

*¿Existe una regulación o normativa específica que establezca la obligatoriedad de los prestadores de servicios de acueducto (organizaciones comunales sin ánimo de lucro) en zonas rurales de llevar una contabilidad adecuada? En caso afirmativo, ¿podrían indicarla?*

*De conformidad con los artículos 364 del Estatuto Tributario y 45 de la Ley 190 de 1995 las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), como forma de organización autorizada para prestar los servicios públicos domiciliarios, sin considerar el área de su prestación, deben llevar contabilidad, de acuerdo con los principios generalmente aceptados. De este modo, como la Ley 1314 de 2009 regula los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, resulta aplicable lo previsto en su*

*artículo 2, modificado por el artículo 8 de la Ley 2069 de 2020, en el sentido de que, dicha “(...) ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que, de acuerdo con la normatividad vigente, estén obligadas a llevar contabilidad.”*

*En criterio del Consejo Técnico de la Contaduría Pública la convergencia hacia las normas de información financiera de aceptación mundial, ha derivado en la emisión de tres marcos técnicos normativos, que consideran las diferencias en los usuarios de estas entidades. Por ello y, de acuerdo con las condiciones y características de cada uno de los grupos, es probable que una ESAL aplique los marcos técnicos normativos de los Grupos 2 o 3, contenidos en los Decretos 3022 de 2013 y 3019 de 2013, los cuales fueron compilados por el Decreto Único Reglamentario 2420 de 2015. No obstante, será responsabilidad del prestador del servicio público determinar, el grupo al cual pertenece y el marco técnico normativo que les aplicable. (...)”*

## **CONCLUSIONES**

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

**Las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro, deben registrarse en la Cámara de Comercio.**

Dado que el consultante alude en su solicitud a acueductos rurales, veredales y abastos administrados por entidades sin ánimo de lucro, es necesario hacer referencia a las normas aplicables a las denominadas organizaciones o comunidades autorizadas a que se refiere el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994. Estas entidades fueron habilitadas para la prestación del servicio público domiciliario de acueducto a través de la citada disposición.

El numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 fue reglamentado por el Decreto 421 de 2000, el cual en su artículo 1 determina que las comunidades organizadas, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro, pueden prestar servicios de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, al igual que los demás prestadores habilitados en los artículos 15 y 20 de la ley 142 de 1994.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-741 de 2003 aclaró que la ley no establece la estructura jurídica que cada organización o comunidad autorizada debe adoptar para prestar servicios públicos domiciliarios, por lo cual, es viable que se conformen entre otras modalidades, como juntas administradoras.

Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 142 de 1994, todo prestador de servicios públicos domiciliarios debe sujetarse a dicha Ley, a las normas que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico C.R.A. (para el caso de los prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo) y a la Supervisión de esta Superintendencia.

De otra parte, todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentran sujetos a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 421 de 2000 que se transcribe a continuación:

*“Artículo 3o. Las personas jurídicas descritas en el artículo 1o. de este decreto deberán, según lo dispuesto por los artículos 40 del Decreto 2150 de 1995, 7o. del Decreto 427 de 1996 y 3.9 de la Ley 142 de 1994, registrarse en la Cámara de Comercio con jurisdicción en su respectivo domicilio, inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y obtener las respectivas concesiones, permisos y licencias a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.”*

Esto implica que las organizaciones o comunidades organizadas, constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro, prestadoras de servicios públicos domiciliarios, deben registrarse en la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio, e inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico C.R.A.

Finalmente, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto Ley 2150 de 1995, que suprimió el trámite de reconocimiento de personería jurídica de las entidades privadas sin ánimo de lucro, y que dispone que la formación de una persona jurídica distinta de sus miembros acaece desde su registro ante la Cámara de Comercio.

*“Artículo 40. Supresión del reconocimiento de personerías jurídicas. Suprímase el acto de reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles, las corporaciones, las fundaciones, las juntas de acción comunal y de las demás entidades privadas sin ánimo de lucro. (...)*

*Las entidades a que se refiere este artículo, formarán una persona distinta de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye. (...)*

Como se desprende de lo anterior, respecto a juntas administradoras de acueductos rurales y veredales, al ser prestadoras de servicios públicos domiciliarios, deben registrarse en la Cámara de Comercio.

### **Los servicios de abastos no son servicios públicos domiciliarios**

En caso que en un municipio o distrito no sea posible aplicar esquemas convencionales o diferenciales de prestación de servicios de acueducto, el artículo 2.3.7.1.3.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, habilita la posibilidad de implementar soluciones alternativas para aprovisionamiento de agua en zonas rurales, entre las que se encuentran los abastos de agua, solución que como lo indica el artículo citado, no constituye prestación de servicios públicos domiciliarios en los términos de la Ley 142 de 1994, por lo cual, dichas normas no son aplicables a su prestación.

Así las cosas, los administradores de abastos de agua no son objeto de vigilancia por parte de esta Superintendencia, correspondiendo la gestión de las soluciones alternativas a los municipios o distritos.

Por tal motivo, frente a los abastos de agua, carece esta Superintendencia de competencia para emitir concepto sobre los requisitos que los abastos deban cumplir para el desarrollo de su objeto.

### ***Consecuencias de la falta de registro en Cámara de Comercio de las Entidades sin ánimo de lucro (ESAL) obligadas a registrarse***

Respecto a lo manifestado por el consultante, se aclara que el Decreto 1898 de 2016, no contiene disposiciones que ordenen la liquidación de juntas administradoras de acueductos veredales.

Sin embargo, debe tenerse presente que la Ley 2294 de 2023<sup>24</sup> dispone respecto a las entidades sin ánimo de lucro que estuvieran obligadas a registrarse en Cámara de Comercio (como sería el caso de cualquier ESAL prestadora de servicios públicos domiciliarios) que no se registraron vencidos los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la citada Ley, que la autoridad competente para su inspección, vigilancia y control, debe declarar de oficio su disolución y la cancelación de su personería jurídica.

La misma situación se presenta, en los casos en que dichas entidades no renueven su matrícula mercantil por un término de tres años o no envíen la información requerida por la autoridad de inspección, vigilancia y control por tres años consecutivos.

### ***Todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben llevar contabilidad***

Respecto a las obligaciones contables de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, es preciso indicar que a la Superintendencia le compete establecer los sistemas de contabilidad que les resulten aplicables (inciso 4 del artículo 79 de la ley 142 de 1994) y vigilar su cumplimiento.

Entre otras, en concordancia con los artículos 364 del Estatuto Tributario y 45 de la Ley 190 de 1995, estos imponen a las entidades sin ánimo de lucro, la obligación de llevar libros de contabilidad, lo cual, exige la participación de un contador público<sup>25</sup>, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 43 de 1990 y la Ley 1314 de 2019.<sup>26</sup>

Establecida la obligación legal de la ESAL de llevar contabilidad, es preciso aclarar que, como lo define el numeral 8 del artículo 14 de la ley 142 de 1994, la estratificación socioeconómica es una clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se utiliza principalmente para establecer tarifas diferenciales en los servicios públicos domiciliarios, asignar subsidios y cobrar contribuciones, la cual se fundamenta en las características de las viviendas y su entorno, y no en el ingreso de sus propietarios ni ocupantes. Como se observa el concepto de estratificación socioeconómica no tiene ninguna injerencia en la determinación de las actividades que requieren o no de la intervención de un contador público.

En conclusión, los acueductos veredales y rurales, al ser prestadores de servicios públicos domiciliarios, independientemente de la forma jurídica que adopten para su constitución, deben

<sup>24</sup> "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

<sup>25</sup> La Ley 2166 de 2021 en el parágrafo 1 de su artículo 72 dispone: "(...) PARÁGRAFO 1. El liquidador debe elaborar el inventario de bienes muebles e inmuebles, los balances y estados financieros iniciales y finales, los cuales deben estar firmados por un contador público, en caso de que el organismo comunal no pueda proveer uno, pueden acudir a uno de la entidad de inspección, vigilancia y control. (...)"

<sup>26</sup> La Ley 1314 de 2019 indica en el parágrafo 2 de su artículo 5: "(...) PARÁGRAFO 2o. Los servicios de aseguramiento de la información financiera de que trata este artículo, sean contratados con personas jurídicas o naturales, deberán ser prestados bajo la dirección y responsabilidad de contadores públicos. (...)"

llevar contabilidad, actividad que debe ser desarrollada con la participación de un contador público.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

**OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica**