

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 8

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-039

Señor
XXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², modificado por el Decreto 1547 de 2022, 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: RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD, REQUISITOS DE IDONEIDAD Y LÍMITES DE LA VIGILANCIA DE LA SSPD FRENTE A LOS ADMINISTRADORES Y CARGOS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

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 que entendemos se relacionan con el régimen de responsabilidad, requisitos de idoneidad y límites de la vigilancia de la SSPD frente a los administradores y cargos de control de las Empresas de Servicios Públicos, por lo que las preguntas serán respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 222 de 1995⁶

Código de Comercio

Concepto SSPD OJ 2004 - 399

Concepto SSPD – OJ 2008 - 182

CONSIDERACIONES

Previo a resolver las inquietudes planteadas, es preciso indicar que en sede de consulta no es procedente para la Superservicios emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Lo anterior significa que las respuestas emitidas por esta dependencia a las solicitudes de consulta o conceptos son el resultado de la interpretación jurídica a la normativa que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que emana de esta Oficina, como área encargada de fijar la posición jurídica dentro de esta Superintendencia, sin que en ningún caso los criterios contenidos en sus conceptos resulten vinculantes o de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, la respuesta se emitirá de manera general respecto del tema jurídico planteado y dentro del marco de competencia para la entidad, pero no resolverá conflictos particulares y

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

⁴ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

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

⁶ "Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones."

concretos, por cuanto, se reitera, nos encontramos ante una consulta y no ante la decisión de una queja o reclamación, dentro de una actuación administrativa.

De igual manera, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 79 parágrafo 1° de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir, de ninguna manera, que los actos o contratos de una prestadora de servicios públicos domiciliarios, se sometan a aprobación previa suya.

No obstante, con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre el tema consultado, en el presente concepto se efectuarán algunas precisiones sobre los siguientes ejes temáticos: (i) Marco normativo y el Estándar de Conducta del Administrador y (ii) Autonomía empresarial y el principio de la no coadministración de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, así:

I) Marco normativo y el Estándar de Conducta del Administrador

El régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, fundamentado en la Ley 142 de 1994, establece un modelo de gestión donde la eficiencia y la continuidad del servicio son los pilares fundamentales. En lo que respecta a la organización interna de las Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.), el artículo 17 de la citada ley dispone que, salvo las excepciones allí previstas, estas entidades deben organizarse como sociedades por acciones, veamos:

“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 1. 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 2. Las empresas oficiales de servicios públicos deberán, al finalizar el ejercicio fiscal, constituir reservas para rehabilitación, expansión y reposición de los sistemas.” (subrayado fuera del texto)

Esta remisión normativa al derecho privado implica que el funcionamiento de sus órganos de dirección y la responsabilidad de sus administradores no se rigen por las normas generales del derecho administrativo, sino por el Código de Comercio y, especialmente, por la Ley 222 de 1995.

Bajo este marco, la idoneidad de un directivo no es una categoría administrativa sujeta a una habilitación previa por parte del Estado, sino que se traduce en un conjunto de deberes legales de conducta. En especial el artículo 23 de la Ley 222 de 1995 introdujo en el ordenamiento el estándar del "buen hombre de negocios", norma que establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 23. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 1925 de 2009. **DEBERES DE LOS ADMINISTRADORES.** Los administradores deben obrar de buena fe, con lealtad y con la diligencia de un buen hombre de negocios. Sus actuaciones se cumplirán en interés de la sociedad, teniendo en cuenta los intereses de sus asociados. (...)”*

Este estándar no es meramente retórico; constituye la medida técnica a partir de la cual se evalúa la gestión de gerentes, miembros de junta y revisores fiscales. Se espera que quien asuma estas dignidades posea la habilidad, el juicio y la ética necesarios para conducir los destinos de una empresa que presta servicios esenciales para la comunidad.

Este mandato de lealtad obliga al administrador a anteponer siempre el bienestar de la empresa y la correcta prestación del servicio por encima de cualquier interés personal o de terceros. La lealtad se manifiesta, por ejemplo, en la reserva de la información estratégica y comercial de la empresa, un activo crítico en mercados que operan en competencia.

La identificación de quiénes están sujetos a este régimen se realiza de manera funcional, atendiendo a la capacidad de decisión y no solo al título formal. De acuerdo con el artículo 22 de la Ley 222 de 1995: *"Son administradores, el representante legal, el liquidador, el factor, los miembros de juntas o consejos directivos y quienes de acuerdo con los estatutos ejerzan o detentan esas funciones"*. Esta amplitud garantiza que la responsabilidad legal recaiga sobre todo aquel que tenga el control de la operación de la empresa, evitando que el uso de estructuras corporativas complejas diluya la obligación de rendir cuentas sobre la gestión del servicio público.

De manera detallada, la ley impone a los administradores el deber de realizar todos los esfuerzos conducentes al desarrollo del objeto social. En una E.S.P., esto se traduce en la obligación técnica y administrativa de asegurar que la infraestructura y los recursos humanos estén alineados para garantizar la cobertura y calidad del servicio. Asimismo, deben velar por el cumplimiento estricto de las disposiciones legales y estatutarias.

En conclusión, de este primer eje, la idoneidad para dirigir una E.S.P. se encuentra regulada por un marco de responsabilidad privada de alto estándar. No se trata de un conjunto de requisitos formales de ingreso, sino de un régimen de conducta y responsabilidad que se mantiene vigente durante todo el ejercicio del cargo.

II. Autonomía empresarial y el principio de la no coadministración de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene la función de inspeccionar, vigilar y controlar, pero en ningún caso puede sustituir la voluntad de los administradores ni intervenir en las decisiones operativas, contractuales o de personal de las empresas. El Estado vigila que

el servicio se preste conforme a la ley, pero no decide quién debe prestarlo ni cómo debe organizarse internamente la empresa para lograrlo.

Esta autonomía empresarial implica que la definición de perfiles para cargos de directivos, representantes legales y revisores fiscales es de resorte exclusivo de la propia empresa. La normatividad vigente no otorga a la SSPD la facultad de establecer requisitos de "solvencia moral" o "confiabilidad financiera" como condiciones de ley para acceder a estos cargos. Por lo tanto, cualquier exigencia relacionada con reportes negativos en centrales de riesgo, antecedentes judiciales o procesos administrativos en curso, no emana de una instrucción general de esta Superintendencia, sino de los propios estatutos sociales y políticas de Gobierno Corporativo de cada prestador.

Es aquí donde cobran relevancia los manuales de cumplimiento y los sistemas de gestión de riesgos, tales como el SAGRILAF (Sistema de Autogestión del Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo). Las empresas de servicios públicos, al ser actores económicos de gran magnitud, adoptan estos sistemas para mitigar riesgos reputacionales y financieros. En este proceso de debida diligencia, las empresas suelen verificar la trayectoria y la situación patrimonial de sus candidatos. Si una E.S.P. decide no contratar a una persona por tener deudas en mora o procesos judiciales, lo hace en ejercicio de su libertad contractual y de su deber de autoprotección, mas no por una imposición reglamentaria de esta autoridad.

El principio de la no coadministración implica que la SSPD no puede intervenir en la toma de decisiones administrativas, contractuales o de gestión interna de las empresas prestadoras, ni exigir la aprobación previa de sus actos o contratos. Su función se limita a la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la normatividad y de los contratos entre empresas y usuarios, sin que ello implique coadministrar o sustituir la voluntad de las empresas vigiladas. Por lo expuesto se colige que, la responsabilidad por la elección de un directivo idóneo recae exclusivamente en los dueños de la empresa (accionistas), quienes deben velar por proteger su inversión y el servicio que prestan.

El fundamento principal de este principio se encuentra en el párrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, el cual establece:

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

Adicionalmente, ha sido ratificado en múltiples pronunciamientos, como el que nos permitimos citar, el concepto SSPD 182 -2008, el cual dispone:

“(...) esta Oficina Asesora Jurídica ha reiterado su posición sobre la falta de competencia de la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios para pronunciarse sobre los actos y contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos; claramente, mediante concepto SSPD OJ 2004-399 se señaló lo siguiente:

“Esta Oficina en diversas oportunidades se ha manifestado sobre la falta de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para pronunciarse sobre los

contratos de sus vigiladas. En efecto, mediante concepto SSPD 20021300000751 se señaló lo siguiente:

“(...) de conformidad con la previsión contenida en el párrafo primero del artículo 79 de la ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la ley 689 de 2001, esta Entidad carece de competencia para examinar la legalidad de los actos y los procesos de contratación de sus vigiladas.

La doctrina de la Oficina Jurídica, desde la creación de esta Superintendencia ha sido uniforme en señalar, a la luz del régimen de servicios públicos domiciliarios, que el ámbito de competencia de la entidad en punto de los contratos de los prestadores se contrae a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que celebren las empresas y los usuarios (artículo 79.2 de la ley 142 de 1994).

En efecto, el artículo 79.16 eiusdem es claro en disponer que “el Superintendente no podrá exigir que ningún acto o contrato de una E.S.P se someta a aprobación previa suya” disposición de corte restrictivo que guarda coherencia con las funciones propias de policía administrativa que le encomienda la constitución. A este respecto, desde la primera dirección jurídica de la entidad se ha puesto de relieve que:

'Si se permitiera que previamente los actos y decisiones que son adoptadas por las empresas dentro de la total autonomía administrativa con que cuentan, y luego dentro de la órbita de sus funciones entraría a ejercer control, vigilancia e inspección sobre los actos en los cuales ya ha impartido su aprobación y concurso.

Por lo demás, aparte de proceder por fuera de sus atribuciones, la Superintendencia al desplegar este tipo de acciones entraría a coadministrar las empresas por ella vigiladas. En otras palabras, esta Superintendencia no está facultada para controlar la legalidad de los contratos que celebren las entidades prestadoras de servicios públicos- tarea encomendada a los Tribunales de la República- razón por la cual de manera reiterada se ha abstenido de hacer cualquier pronunciamiento a este respecto por ausencia de competencia (artículo 60 Superior).

En tal virtud, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no controla la legalidad de los actos ni contratos, y a fortiori tampoco de las actuaciones precontractuales, adelantados por los prestadores (...).”

En el sector de servicios públicos el nombramiento de un administrador surte plenos efectos legales sin necesidad de una autorización previa de la SSPD. El registro del acta de nombramiento ante la Cámara de Comercio es suficiente para que el administrador inicie sus funciones. Este modelo de control "ex post" o posterior garantiza que la supervisión estatal no se convierta en una barrera para la agilidad empresarial, pero traslada toda la carga de la idoneidad a los procesos internos de selección de cada compañía.

En este sentido, los criterios de "honorabilidad" o "confiabilidad" mencionados por el consultante deben ser entendidos como estándares de autorregulación. Las empresas del sector suelen implementar códigos de ética o establecen los mínimos legales, buscando generar confianza ante

los usuarios, los bancos y los inversionistas. Sin embargo, la SSPD fomenta la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo.

Asimismo, es importante recalcar que la competencia para dirimir conflictos sobre la validez de los nombramientos o la legalidad de los contratos de los administradores reside en la justicia ordinaria, es decir sobre jueces civiles o laborales. La Superintendencia carece de jurisdicción para anular un contrato de trabajo de un gerente bajo el argumento de su supuesta falta de idoneidad.

En conclusión, la labor de inspección y vigilancia de la Superintendencia se detiene ante el umbral de la administración interna. Los requisitos de solvencia o antecedentes son herramientas de gestión privada de las empresas. La ausencia de coadministración asegura que el Estado mantenga su rol de árbitro y supervisor, dejando en manos de las empresas la responsabilidad de conformar equipos directivos que cumplan con el alto estándar de diligencia que la ley y el servicio público demandan.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones con las que se da respuesta a todas sus inquietudes así:

Sobre la existencia de normatividad o lineamientos de idoneidad y solvencia: Esta Superintendencia informa que, en el marco de sus competencias legales, no tiene atribuciones para expedir una normativa, circular o instructivo sobre requisitos de idoneidad, honorabilidad o solvencia moral y financiera para el acceso a cargos directivos o de control en las empresas vigiladas. Lo anterior obedece a que el régimen de administración de las E.S.P. se remite a las normas del derecho privado, donde la capacidad y aptitud de los administradores se rigen por los deberes generales de lealtad y diligencia del artículo 23 de la Ley 222 de 1995. Cualquier requisito de carácter técnico o profesional exigido para estos cargos debe estar consignado en los estatutos sociales de la respectiva empresa.

Sobre la consideración de reportes en centrales de riesgo y procesos judiciales: En relación con la inclusión de aspectos como reportes negativos en centrales de riesgo, mora financiera o antecedentes judiciales dentro de los procesos de evaluación de personal, tales criterios se definen por parte de la persona jurídica del prestador, es decir podrá estar consignado en sus estatutos o normas internas.

En este sentido, si un ciudadano considera que la evaluación de su historial financiero o judicial por parte de una E.S.P. vulnera sus derechos fundamentales, se aclara que la competencia para dirimir dicha controversia no reside en esta Superintendencia, sino en la justicia ordinaria o mediante las acciones constitucionales pertinentes.

Sobre los procesos de verificación, autorización y seguimiento: Se reitera que la Superintendencia no es la entidad competente para adelantar este tipo de procesos pues no tiene funciones de coadministración frente la gestión de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, por tanto, la responsabilidad de asegurar que la persona elegida cumpla con los

requisitos legales y estatutarios recae exclusivamente en el órgano social que realiza el nombramiento.

Sobre el requerimiento de información jurídica, financiera o reputacional: Dentro de las labores de inspección, vigilancia y control, esta Superintendencia cuenta con la facultad legal de requerir toda la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones y su uso está estrictamente limitado a los fines de la vigilancia y control sectorial y en relación con la actuación administrativa que se pueda estar adelantando respecto de un prestador.

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 LUCIA MORENO GONZALEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica