

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-2026-064

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios.”

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

Por otra parte, la SSPD 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

¹ Radicado

TEMA: RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

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

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

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

En la consulta elevada se solicita emitir concepto sobre los siguientes aspectos:

- “1. Si, en el marco del régimen jurídico previsto en la Ley 142 de 1994 para las empresas de servicios públicos domiciliarios, resulta jurídicamente viable celebrar contratos de leasing o renting con plazos superiores a una vigencia fiscal.*
- 2. Si la celebración de este tipo de contratos plurianuales, destinados a garantizar la continuidad y eficiencia del servicio público, puede considerarse ajustada al principio de anualidad presupuestal.*
- 3. Qué requisitos, condiciones o mecanismos de planeación financiera se recomiendan adoptar para evitar eventuales riesgos de carácter fiscal o disciplinario.*
- 4. Si resulta procedente la utilización de figuras como vigencias futuras, autorizaciones especiales u otros instrumentos de programación financiera para este tipo de contratos en empresas sometidas al régimen de derecho privado.”*

Sobre lo consultado, se indica que a continuación se analizará la competencia de esta Superintendencia para dar respuesta sobre los interrogantes formulados, y se emitirá pronunciamiento sobre el particular en el aparte de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 80 de 1993⁷.

Ley 142 de 1994.

Ley 1150 de 2007⁸.

Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021⁹.

Concepto SSPD-OJ-2025-436¹⁰

Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-20¹¹

Concepto CRA 73651 de 2025¹²

CONSIDERACIONES

Es preciso iniciar mencionado que, dentro de las competencias otorgadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no se encuentra la de pronunciarse o emitir conceptos sobre aspectos diferentes a los relacionados con las funciones otorgadas legalmente, esto es, las directamente relacionadas con las actividades de inspección, vigilancia y control de las

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

⁶ “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.”

⁷ “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.”

⁸ “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.”

⁹ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

¹⁰ Disponible para consulta en el siguiente enlace:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000436_2025.htm

¹¹ Disponible para consulta en el siguiente enlace:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_2010_20.htm

¹² Disponible para consulta en el siguiente enlace:

https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/concepto_cra_0073651_2025.htm

personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de aquellas que en general, realicen actividades que las hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994 y demás normas concordantes.

En efecto, la Ley 142 de 1994 en su artículo 75 determinó que las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, estarían en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En igual medida, el artículo 79 -modificado por el artículo 13 de la ley 689 de 2001- señaló de manera específica las funciones a cargo de esta entidad, las cuales posteriormente se reglamentaron en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020.

Es importante señalar que las funciones descritas en el artículo 79 la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1369 de 2020, circunscriben el ámbito de su competencia a ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento, inicialmente y de forma genérica, de la normativa a la cual se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos domiciliarios, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y no sea competencia de otra entidad, en consecuencia, sancionar sus violaciones.

En este sentido y de acuerdo con lo señalado, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es la entidad competente para pronunciarse de manera específica sobre la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las reglas presupuestales propias de la contratación estatal.

Por esta razón, una vez analizada la solicitud se determinó que los interrogantes formulados, se dirigen a esclarecer la aplicación de las normas de contratación estatal, por lo cual se considera que en aplicación del artículo 3 del Decreto 4170 de 2011¹³, son competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE), razón por la cual se dio traslado por competencia a esta entidad mediante radicado SSPD 20261300696701 de 24/02/2026.

No obstante, lo anterior, con el objetivo de orientar al consultante, a continuación, se darán unas precisiones generales sobre el régimen de contratación aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios de conformidad con lo establecido en la Ley 142 de 1994:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 142 de 1994, que se refiere a los principios de interpretación de las normas previstas en dicha Ley, particularmente sobre contratos, se establece que esas disposiciones serán interpretadas de acuerdo con los principios que contiene el título preliminar y de forma tal que se garantice la libre competencia de los prestadores, se impidan los abusos de su posición dominante y se favorezca la continuidad y calidad en la prestación de los servicios.

A renglón seguido, los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 establecen el régimen contractual de los prestadores de servicios públicos domicilios, en los siguientes términos:

“Artículo 31. Régimen de la contratación. Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa. (...)

¹³ “**Artículo 3º. Funciones.** La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- ejercerá las siguientes funciones: (...) 5. Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública.”

PARÁGRAFO. Los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en todo caso la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con la Ley 80 de 1993.

“Artículo 32. Régimen de derecho privado para los actos de las empresas. Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado. La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce (...).” (subrayado fuera del texto)

Conforme con lo indicado en estas disposiciones, la OAJ en su Concepto SSPD-OJ-2025-436 señaló que la regla general en materia de contratación de los prestadores de servicios públicos es que aplica el derecho privado, pues el legislador consideró que este régimen pone en igualdad de condiciones a los prestadores públicos, mixtos y privados de servicios públicos, permite el desarrollo de la libre competencia y propende por la calidad en la prestación del servicio.

Adicionalmente, la norma estableció la posibilidad de la aplicación excepcional del Estatuto General de la Contratación Pública, para situaciones particulares establecidas en la ley.

En ese sentido, una excepción a esta regla es la contemplada en el párrafo del artículo 31, esto es, cuando los entes territoriales (municipios y distritos) celebren contratos con las empresas de servicios públicos domiciliarios, con el propósito de que estas últimas asuman la prestación de uno o varios de estos servicios; evento en el cual, dichos contratos se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la selección deberá realizarse previa licitación pública, atendiendo para ello lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás normas que regulan la contratación pública.

Al respecto, esta Oficina Asesora a través del Concepto Unificado 20 de 2010, fijó el criterio jurídico de la entidad al respecto, al indicar:

“2. REGLA GENERAL EN MATERIA DE ACTOS Y CONTRATOS DE PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. (...) De modo que, para el análisis del régimen de actos y contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, debe partirse de una regla general: aplica el “derecho privado”. Y sólo deben aplicarse las disposiciones de “derecho público” cuando así lo señale de manera expresa la misma ley 142 de 1994 o una disposición constitucional. Una de estas excepciones, por ejemplo, son los contratos a que se refiere el numeral 1 del artículo 39 de la ley 142 de 1994. De otra parte, el artículo 31 de la ley 142 de 1994, señala que los contratos que celebren las entidades estatales que presten servicios públicos se rigen por el derecho privado, salvo en lo que la ley 142 disponga otra cosa. A su vez, el párrafo del mismo artículo señala que los contratos que celebren las entidades territoriales con las empresas de servicios públicos, para que estas asuman la prestación de los servicios públicos, o para que sustituyan en la prestación a otra

empresa que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán por el estatuto general de la contratación pública, y en todo caso el proceso de selección deberá realizarse previa licitación pública.

2.1. APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y DE LA GESTIÓN FISCAL.

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, dispone lo siguiente:

‘Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.’

Teniendo en cuenta las leyes que rigen la interpretación jurídica, en este caso, la norma según la cual la Ley especial prima sobre la Ley general, es preciso señalar que estas disposiciones no son aplicables a los contratos celebrados por las Empresas de Servicios Públicos (sin importar la participación de capital público), cuyo régimen de contratación establecido en el artículo 31 de la Ley 142 de 1994 es de derecho privado.

En todo caso, esta disposición va en el mismo sentido que el numeral 4 del artículo 44 de la Ley 142 de 1994, según el cual en los contratos de las entidades estatales que presten servicios públicos se aplicarán las reglas sobre inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Ley 80 de 1993, en lo que sea pertinente. De modo que dicha disposición sería aplicable para la categoría de las empresas de servicios públicos oficiales (numeral 14.5, del artículo 14 de la Ley 142 de 1994).”

En este sentido, los contratos que celebren los prestadores de servicios públicos domiciliarios, sin importar su naturaleza, por regla general se someten a las reglas para su perfeccionamiento y ejecución del derecho privado, y solamente estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de forma excepcional, cuando la ley así lo determine.

Respecto de la concordancia con el Estatuto General de la Contratación Pública, el artículo 31 de la Ley ibídem prescribe que los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos domiciliarios, y que tengan por objeto la prestación de esos servicios, se regirán por el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, salvo en lo que la Ley 142 disponga otra cosa.

En ese orden de ideas, el citado artículo 32 establece que las Comisiones de Regulación podrán hacer obligatoria la inclusión, en ciertos tipos de contratos de cualquier empresa de servicios públicos, de cláusulas exorbitantes y podrán facultar, previa consulta expresa, que se incluyan en los demás. En el evento que, la inclusión sea forzosa, todo lo relativo a tales cláusulas se regirá, en cuanto sea pertinente, por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, y los actos en los que se ejerciten esas facultades estarán sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A manera de ejemplo, y sin el ánimo de abarcar de manera taxativa todas las situaciones donde se presente esta situación, se trae a colación lo señalado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en su Concepto 73651 de 2025, en el que se resaltó que a través de la Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021, se establecieron disposiciones sobre el régimen contractual de los prestadores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, tales como:

- En su artículo 1.4.1.2 que se someterán al procedimiento de licitación pública de la Ley 80 de 1993, los contratos que celebren las entidades territoriales que tengan cláusulas que establezcan áreas de servicio exclusivo y los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación.
- Asimismo, el artículo 1.4.2.1 de la regulación citada, señala que los contratos sometidos a procedimientos que estimulan la concurrencia de oferentes tienen un tratamiento especial de contratación para los entes territoriales con el fin de incentivar la misma.
- De igual manera, el artículo 1.12.10 de la Resolución 943 de 2021 establece disposiciones relacionadas con los contratos en los cuales las entidades territoriales o prestadoras de servicios públicos transfieren a terceros la prestación total o parcial de los servicios, aplicable al régimen que menciona la consultante en la pregunta.

En ese orden de ideas, en el marco del régimen jurídico previsto en la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos domiciliarios, por regla general tienen la libertad propia de la autonomía de la voluntad privada que se predica del derecho privado para llevar a cabo la contratación de bienes o servicios que les permitan la prestación del servicio. Esta libertad se encuentra limitada por aquellos casos en los que la ley determina la inclusión obligatoria de cláusulas exorbitantes bajo las reglas del estatuto general de la contratación pública.

CONCLUSIONES

Conforme con las consideraciones expuestas, se procede a dar respuesta general a lo consultado en el marco de las competencias de la SSPD, en los siguientes términos:

“1. Si, en el marco del régimen jurídico previsto en la Ley 142 de 1994 para las empresas de servicios públicos domiciliarios, resulta jurídicamente viable celebrar contratos de leasing o renting con plazos superiores a una vigencia fiscal.

De conformidad con los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994, los actos y contratos de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sin importar el origen público o privado de su capital, se rigen por el derecho privado, salvo las excepciones expresas previstas en la Constitución o en la misma Ley 142.

Esto significa que, en caso de que la contratación efectuada por el prestador no involucre aspectos que impliquen la obligatoriedad de inclusión de cláusulas exorbitantes regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en principio, la empresa puede estructurar contratos atípicos, como leasing o renting, con plazos superiores a una vigencia fiscal, siempre que se respeten las reglas generales del derecho privado, la sostenibilidad financiera de la empresa y las normas especiales que le sean aplicables.

En consecuencia, desde la perspectiva del régimen propio de la Ley 142 de 1994, resulta jurídicamente viable, en abstracto, la celebración de contratos de leasing o renting con plazos plurianuales orientados a garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios.

“2. Si la celebración de este tipo de contratos plurianuales, destinados a garantizar la continuidad y eficiencia del servicio público, puede considerarse ajustada al principio de anualidad presupuestal.

De manera general se indica que, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, los contratos de las empresas de servicios públicos domiciliarios se rigen por el derecho privado y no están sometidos, por regla general, al Estatuto General de Contratación Pública. Así lo señaló esta OAJ en el Concepto Unificado SSPD No. 20 del 2010.

Lo anterior no implica la inaplicabilidad de los controles fiscal y disciplinario, ni exonera a la entidad de observar las normas presupuestales y de planeación financiera que resulten aplicables en razón de la naturaleza pública de los recursos administrados.

3. Qué requisitos, condiciones o mecanismos de planeación financiera se recomiendan adoptar para evitar eventuales riesgos de carácter fiscal o disciplinario.

4. Si resulta procedente la utilización de figuras como vigencias futuras, autorizaciones especiales u otros instrumentos de programación financiera para este tipo de contratos en empresas sometidas al régimen de derecho privado.”

En relación con los numerales 3 y 4, estos se refieren a aspectos propios de la programación presupuestal y del régimen de contratación pública, razón por la cual no son objeto de pronunciamiento de fondo en el presente concepto.

Los aspectos relacionados con la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública y los instrumentos de programación presupuestal fueron trasladados por competencia a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE), para lo de su competencia.

Finalmente, se informa 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