

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-2026-095

Señor
XXXXXX

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: MARCO LEGAL DE LA FACTURACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y PROTECCIÓN DEL USUARIO FRENTE A COBROS NO AUTORIZADOS

Subtemas: Facturación de los servicios públicos domiciliarios - Conceptos que pueden incluirse en la factura y de los cobros no autorizados - Reclamación por cobros no autorizados, derecho de petición y recursos de ley ante los prestadores.

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>

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(...) ¿Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden colocar barreras para expedir facturas solo con el consumo y cargos fijos?”

De no estar autorizado lo anterior, ¿existe norma que sanciona esta práctica ilegal a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios?

¿Qué trámite se debe adelantar para denunciar estas prácticas ilegales?”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1437 de 2011

Ley 1755 de 2015

Decreto 2223 de 1996⁶

Decreto 828 de 2007⁷

Circular Externa No. 20251000000044 del 17 de enero de 2025⁸

Concepto SSPD-OJU-2017-732⁹

Concepto CREG 3641 de 2019¹⁰

Concepto Unificado SSPD-OJ-040-2022¹¹

Concepto SSPD-OJ-176-2025¹²

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 el cual se señalan normas que garantizan la participación activa de la comunidad en el cumplimiento de los compromisos del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios.”

⁷ “Por el cual se modifica el artículo 8° del Decreto 2223 de 1996”

⁸ Lineamientos básicos en relación con los convenios de facturación conjunta de los servicios públicos de saneamiento básico; el cobro de conceptos no asociados a la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios; y el cobro del impuesto de alumbrado público en la factura de servicios públicos.

⁹ Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000732_2017.htm

¹⁰ Disponible para consulta en: https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/concepto_creg_0003641_2019.htm

¹¹ Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_oju-40_2022.htm

¹² Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000176_2025.htm

CONSIDERACIONES

De manera previa y con el fin de emitir un concepto general, es preciso indicar que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones particulares y concretas, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, por cuanto se expiden de conformidad 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.

Asimismo, es importante mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la competencia de esta Superintendencia, en particular, el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control se circunscribe exclusivamente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con la ejecución de las actividades propias de la prestación de dichos servicios o las actividades complementarias, así como también la facultad de adelantar investigaciones administrativas a solicitud de parte o de forma oficiosa, las cuales pueden dar lugar a la imposición de sanciones por parte de esta Entidad, siempre que se encuentre una afectación directa e inmediata a los usuarios.

En este orden de ideas, y con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre los temas consultados, en el presente concepto, se efectuarán algunas precisiones respecto de los siguientes ejes temáticos: (i) facturación de los servicios públicos domiciliarios; (ii) conceptos que pueden incluirse en la factura y de los cobros no autorizados; y (iii) reclamación por cobros no autorizados, derecho de petición y recursos de ley ante los prestadores.

(i) Facturación de los servicios públicos domiciliarios

En materia de facturación, debe precisarse que el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la factura de servicios públicos como el documento a través del cual el prestador determina y exige el pago de los valores derivados del consumo y de los servicios inherentes a su prestación, en el marco de la relación contractual de servicios públicos domiciliarios. La norma textualmente establece:

“14.9. FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.”

Bajo esa perspectiva, los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 establecen los requisitos que deben cumplir las facturas, en los siguientes términos:

“Artículo 147. Naturaleza y requisitos de las facturas. Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento

básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

Parágrafo. Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.

Artículo 148. Requisitos de las facturas. *Modificado por el art. 38, Decreto Nacional 266 de 2000. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.*

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario".

De acuerdo con lo anterior, las facturas deben ser puestas en conocimiento de los suscriptores o usuarios, con el propósito de garantizar que cuenten con información clara, suficiente y verificable sobre el valor de los bienes y servicios suministrados en ejecución del contrato de servicios públicos, asegurando así la transparencia en la relación contractual.

En ese sentido, dentro del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, resulta necesario pactar de manera expresa la forma, el tiempo, el lugar y el modo en que la empresa prestadora dará a conocer la factura al usuario, de manera que la eficacia de dicho conocimiento se encuentra supeditada al cumplimiento de lo acordado contractualmente, correspondiendo en todo caso a la empresa la carga de acreditar su observancia.

Bajo este entendido, el usuario solo adquiere la obligación de atender las cargas derivadas de la factura, a partir del momento en que esta le es debidamente informada; sin embargo, la eventual falta de recepción de la factura, no lo exonera del pago del servicio efectivamente consumido, en la medida en que la obligación surge de su prestación, razón por la cual, podrá acudir al prestador con el fin de solicitar una copia de la factura.

Por otra parte, es importante señalar que, de acuerdo con la norma descrita, los requisitos formales de las facturas de los servicios públicos domiciliarios deben estar previstos en las condiciones uniformes del contrato. Así, las facturas deben contener información suficiente que permita al suscriptor o usuario verificar si la empresa actuó conforme a la ley y al contrato, así como la metodología utilizada para la determinación y valoración de los consumos, su comparación con períodos anteriores y las condiciones de plazo y pago.

En línea con lo anterior, esta Oficina Jurídica a través del Concepto SSPD-OJ-176-2025, señaló:

“(...) De tal forma que, los requisitos formales de las facturas de servicios públicos estarán determinadas en las condiciones uniformes del contrato, y deberán contar con la suficiente información que le permita al suscriptor y/o usuario establecer la forma en que se determinó y valoró el consumo, su comparación y precio con periodos anteriores, y el plazo y modo para el pago, quedando proscrito el cobro de servicios no prestados, o de conceptos distintos a los previstos en las condiciones uniformes.

En otras palabras, de la norma citada se desprende que, los prestadores de servicios públicos domiciliarios únicamente pueden facturar conceptos directamente relacionados con la prestación de dichos servicios. Por lo tanto, no está permitido el cobro de bienes y servicios que no estén vinculados con el suministro, salvo autorización expresa del usuario. (...).

En ese sentido, la facturación en los servicios públicos domiciliarios debe garantizar condiciones de transparencia, suficiencia y claridad en la información suministrada, de manera que permita identificar los valores exigidos y verificar su correspondencia con la prestación efectiva del servicio, conforme al régimen previsto en la Ley 142 de 1994 y el contrato de condiciones uniformes.

(ii) De los conceptos que pueden incluirse en la factura y de los cobros no autorizados

A la luz del régimen de los servicios públicos domiciliarios, la factura debe circunscribirse a la inclusión de los conceptos directamente asociados a la prestación del servicio y a aquellos expresamente previstos en el contrato de condiciones uniformes. En este sentido, si bien el ordenamiento jurídico admite la incorporación de otros cobros distintos al servicio suministrado, estos deben corresponder a conceptos inherentes a la relación contractual, tales como instalación, derechos de conexión, reinstalación o reconexión.

Adicionalmente, la inclusión de conceptos distintos a la prestación del servicio requiere la autorización expresa del usuario, caso en el cual el prestador se encuentra obligado a discriminar de manera clara y separada en la factura los valores correspondientes al servicio público y aquellos ajenos a este, con el propósito de garantizar la transparencia en la facturación y permitir que el usuario identifique cada obligación y ejerza su derecho a pagar exclusivamente los valores asociados al servicio público domiciliario, en los términos previstos en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007. La norma textualmente establece:

“Artículo 8°.- De los cobros no autorizados. Modificado por el Decreto Nacional 828 de 2007. Las entidades que presten servicios públicos domiciliarios, exclusivamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de estos servicios y de los otros servicios públicos domiciliarios de que trata la Ley 142 de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito.

En consecuencia, las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán efectuar cobros distintos de los originados por la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos u conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal.”

En concordancia, la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible - CREG, mediante el concepto 3641 de 2019, señaló:

(...) Aclarado lo anterior, respecto a su comunicación, le informamos que las empresas que prestan los servicios públicos domiciliarios pueden hacer la separación de los distintos servicios incluidos en la factura. Sobre el asunto le indicamos lo establecido en el artículo 148 y el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, los cuales señalan que las empresas no tienen absoluta discrecionalidad para decidir en los contratos qué servicios cobran en las facturas, sino que éstos deben ajustarse a lo que establezca la ley, esto es, los que se originan por causa del consumo y demás servicios inherentes.

En ese sentido, la Ley establece que en la factura sólo se deben incluir los elementos relacionados con la prestación del mismo y los que se encuentren incluidos en el contrato de condiciones de servicios públicos, sin embargo permite que las empresas incluyan en las condiciones uniformes el cobro de otros conceptos diferentes del servicio público prestado, con la salvedad de que no puede tratarse de cualquier concepto o del cobro de cualquier bien o servicio, este debe ser conforme a los servicios inherentes al objeto del contrato, que hayan sido autorizados por la ley, como son i) relativos a la instalación; ii) derechos de conexión y iii) sobre reinstalación o reconexión.

De modo que, en las facturas de los servicios públicos domiciliarios sólo podrán incluir los conceptos relacionados con la prestación del servicio público domiciliario, razón por la cual la inclusión de cualquier otro valor no relacionado con el mismo, salvo autorización expresa del usuario, será contraria a la ley.

No obstante, aun si el usuario autorizare la inclusión de otros conceptos, deberá en todo caso poder cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007. Por eso entendemos que, para tal efecto, la empresa debe consignar en la factura los valores causados por la prestación del servicio público, depurados de los otros cobros y separados de estos, de tal forma que para el usuario sea clara la diferencia entre las distintas obligaciones facturadas.

En consecuencia, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios sólo podrán incluir en la factura de servicios públicos cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, si cuentan con la autorización expresa del usuario, caso en el cual

se sujetarán a las condiciones previstas en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007⁽¹⁾.”

Bajo estas consideraciones, se concluye que constituyen cobros no autorizados todos aquellos valores incluidos en la factura de servicios públicos domiciliarios que no guarden relación con la prestación efectiva del servicio, que no correspondan a servicios inherentes autorizados por la ley, o que no se encuentren previstos en el contrato de condiciones uniformes. Asimismo, serán no autorizados aquellos cobros adicionales que, siendo distintos del servicio público, no cuenten con la autorización expresa del usuario.

De cualquier forma, aun cuando el usuario haya autorizado la inclusión de conceptos adicionales en la factura, la empresa prestadora del servicio público domiciliario está obligada a permitir el pago exclusivo de los valores correspondientes al servicio efectivamente prestado. Para ello, debe presentar dichos valores de manera clara, separada y depurada de cualquier otro cobro, garantizando así la transparencia en la facturación y el derecho del usuario a identificar y cancelar únicamente las obligaciones propias del servicio público domiciliario.

En todo caso, el pago del servicio público no puede condicionarse al pago de estos conceptos adicionales, ni su incumplimiento puede dar lugar a la suspensión del servicio.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto Unificado SSPD-OJ-040-2022, señaló:

“(…) En este contexto, para que sea procedente el cobro de otros conceptos en facturas de servicios públicos, como, por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, seguros u otros conceptos comerciales, su inclusión en la factura debe cumplir con los siguientes requisitos, conforme todo lo expuesto:

- a. Que el cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, esté previsto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos.*
- b. Que el cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, cuente con un acuerdo previo que lo soporte.*
- c. Que, para la realización del cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, se cuente con la autorización del usuario.*
- d. Que el valor correspondiente a los cobros adicionales, no derivados del servicio público domiciliario, se totalice por separado del servicio público respectivo, de modo que quede claramente expresado cada concepto, y*
- e. Que el no pago de los cobros adicionales, no derivados del servicio público domiciliario, no genere suspensión de este”.*

Por lo tanto, solo de manera excepcional, las empresas podrán incluir en la factura cobros correspondientes a conceptos distintos de la prestación del servicio, siempre que se cumplan los requisitos exigidos para tal efecto y se garantice que dichos valores se presenten de forma

independiente al cargo por el servicio público domiciliario. De cualquier modo, deberá asegurarse que el usuario pueda pagar únicamente este último sin que ello conlleve la suspensión del servicio, garantizando así la continuidad en su prestación, en el marco de los principios de legalidad y transparencia en la facturación.

Aunado a lo previamente expuesto, resulta pertinente señalar que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en ejercicio de sus funciones, expidió la Circular Externa No. 20251000000044 del 17 de enero de 2025, con el propósito de brindar instrucciones o lineamientos claros para los prestadores, en lo relativo a facturación conjunta y cobro de conceptos no asociados a la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios.

Es importante advertir que, la mencionada circular no introdujo nuevas obligaciones regulatorias, sino que ofrece una interpretación y desarrollo de las normas existentes, en el marco del ejercicio de las competencias de vigilancia y control de esta Superintendencia. La Circular señala:

“(…) Con fundamento en las citadas normas, el Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios, en aras de garantizar los derechos de los suscriptores y/o usuarios, reitera a los prestadores de servicios públicos domiciliarios que, en principio, no podrán incluir en la factura cobros distintos a los originados por la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios, tales como, por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, seguros u otros conceptos comerciales. No obstante, conmina a los prestadores para que en el evento en el que decidan incluir en la factura este tipo de cobros, de cumplimiento, al tenor de la norma transcrita, a lo siguiente:

(i) La inclusión de cobros no asociados a la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios deberá estar autorizada previamente de manera expresa y escrita por el suscriptor y/o usuario. Se recomienda que en la autorización se identifique como mínima: (i) el tipo de producto o servicio adicional que se adquiere, (ii) la persona -natural o jurídica -con quien se adquiere el producto o servicio, (iii) identificación completa de quien lo adquiere, especificando la calidad que ostenta (suscriptor y/o usuario).

(ii) Las obligaciones originadas por conceptos diferentes a la prestación del servicio o ejecución del contrato de condiciones uniformes en los casos en los que el suscriptor y/o usuario consienta expresamente su inclusión, deberán totalizarse por separado en la factura del servicio público domiciliario respectivo, a fin de que el usuario o suscriptor pueda realizar el pago del servicio público domiciliario de manera independiente al pago de los otros conceptos.

(iii) El suscriptor y/o usuario podrá pagar únicamente el valor del servicio público domiciliario respectivo, sin que la falta de pago de otros conceptos pueda generar suspensión de dicho servicio por parte del prestador.

(iv) Se recuerda a los prestadores que, en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 la solidaridad entre usuario, suscriptor, propietario y poseedor de un inmueble se predica única y exclusivamente en relación con los derechos y obligaciones derivados del contrato de servicios públicos, razón por la que no existe solidaridad entre los mismos, sobre los cobros no asociados a la prestación del servicio.

(v) Es importante tener en cuenta que las facturas de servicios públicos deben acreditar los requisitos establecidos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que en todo caso deberán contener, como mínimo, la información suficiente para que el suscriptor y/o usuario tenga conocimiento de: i) la forma en la que se determinaron y valoraron los consumos, ii) la comparación de esos consumos y del precio con los de periodos anteriores, iii) y del plazo y modo en que debe efectuarse el pago.”

Bajo este contexto, se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007, las empresas de servicios públicos domiciliarios únicamente podrán efectuar en sus facturas los siguientes cobros: (i) aquellos previstos en el contrato de servicios públicos; (ii) los que tengan origen en mandato legal; y (iii) aquellos que, aun correspondiendo a obligaciones derivadas de conceptos distintos a la prestación del servicio o a la ejecución del contrato de condiciones uniformes, cuenten con la autorización expresa del suscriptor o usuario, debiendo en todo caso garantizar su adecuada discriminación y separación en la factura.

(iii) De la reclamación por cobros no autorizados - Derecho de petición y recursos de ley ante los prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios.

En lo que respecta a los mecanismos de defensa del usuario en sede del prestador, conviene señalar que estos se encuentran regulados por la Ley 142 de 1994, así, cuando se presenten situaciones en las que un prestador de servicios públicos incluya en la factura cobros que no se deriven de la prestación del servicio y que no hayan sido autorizados expresamente por el suscriptor o usuario, podrá presentarse la respectiva reclamación ante la empresa, solicitando su exclusión.

En particular, el artículo 152 dispone que es de la esencia del contrato de servicios públicos el derecho del suscriptor y/o usuario a presentar peticiones respetuosas ante los prestadores. A continuación, se expone su contenido:

“ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO. *Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

Cabe precisar que, si la respuesta emitida por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer los siguientes recursos: (i) el recurso de reposición ante el mismo prestador y (ii) en subsidio, el recurso de apelación ante esta Superintendencia.

Lo anterior, siempre que se trate de decisiones relacionadas con la negativa del contrato, la suspensión, terminación, corte y/o la facturación del servicio, en los términos previstos en el artículo 154 ibídem, el cual dispone:

ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS. *El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.*

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.”

En observancia de lo anterior, los usuarios o suscriptores del servicio se encuentran legitimados para interponer ante los prestadores, las peticiones, quejas o recursos frente a aquellas decisiones que afecten la prestación del servicio público o la ejecución del contrato de condiciones uniformes.

Asimismo, les asiste el derecho de controvertir las decisiones de los prestadores relativas a la negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación; para lo cual podrán interponer el recurso de reposición, ante la propia empresa, y en subsidio el de apelación, cuya competencia para resolver corresponde a esta Superintendencia.

De este modo, ante la inconformidad del usuario, el interesado deberá radicar una reclamación ante el prestador y de persistir el desacuerdo frente a la respuesta obtenida, el usuario se encuentra legitimado para interponer el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, con el propósito de que se revise la actuación del prestador.

Así, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) asegura la defensa de los derechos de los usuarios en sus interacciones con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en el marco del principio del debido proceso, aplicable tanto a los procedimientos judiciales como administrativos, el cual debe garantizarse desde el inicio hasta la culminación de cualquier actuación administrativa.

Es importante señalar que, las empresas están obligadas a resolver las reclamaciones de los usuarios observando los principios que rigen las actuaciones administrativas, entre otros, los de

buena fe, igualdad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad y celeridad. Asimismo, deben atender las particularidades propias de la respuesta a los derechos de petición, bajo las reglas establecidas en el Título II de la Ley 1437 de 2011 (Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015) y en el artículo 152 y ss. de la Ley 142 de 1994.

En ese orden, vale mencionar que, tanto en el evento de las reclamaciones, como en el de la interposición de recursos, el prestador cuenta con quince (15) días hábiles, para emitir su respuesta, en cada caso. Si el prestador responde en término, pero no de fondo, o responde fuera de la oportunidad legal concedida para ello, o notifica irregularmente la decisión, se producirá como consecuencia un silencio administrativo positivo a favor del usuario, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994.

Del mismo modo, es importante mencionar que en el trámite de PQRs (Peticiones, Quejas y Reclamos) de los usuarios, la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020 le otorgan competencias a esta Superintendencia, para la defensa del usuario en sede del prestador, con el fin de asegurar que las decisiones proferidas por estos últimos respeten los principios de legalidad y debido proceso.

En ese sentido, los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6° del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia funciones orientadas principalmente a:

- i. Actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios, a través del recurso de apelación;
- ii. Conocer el recurso de queja presentado por los usuarios ante el rechazo del recurso de apelación;
- iii. Sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios;
- iv. Adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo.

En síntesis, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) tiene la función de garantizar la defensa de los derechos de los usuarios de servicios públicos, asegurando que las empresas actúen con imparcialidad, objetividad y conforme a la normativa vigente en la resolución de PQRs.

Por otra parte y en línea con lo anterior, tratándose de la procedencia de los recursos contra el acto de facturación, es importante traer a consideración lo señalado en el artículo 155 de la ley 142 de 1994 el cual dispone:

“Artículo 155. Del pago y de los recursos. Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con ésta. Salvo en los casos de suspensión en interés del servicio, o cuando esta pueda hacerse sin que sea falla del servicio, tampoco podrá suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubiesen sido interpuestos en forma oportuna.

Sin embargo, para recurrir el suscriptor o usuario deberá acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de recurso, o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos."

De lo expuesto, se colige que los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios están facultados para presentar peticiones, quejas o recursos contra los actos de facturación, sin que para ello se exija el pago de los valores objeto de reclamación; no obstante, para efectos de la procedencia del recurso, deberá acreditarse el pago de aquellas sumas que no se encuentren en discusión.

En concordancia, esta Oficina se pronunció a través del Concepto SSPD-OJU-2017-732, respecto al pago de las facturas que se encuentran en trámite de recurso, en el siguiente sentido:

"(...) Ahora bien, aun cuando la norma no hace referencia a sumas correspondientes a facturas que se encuentran en trámite de recurso, el mismo supuesto de improcedencia para exigir el pago de las facturas que no son objeto de recurso le puede ser aplicable, en la medida que la finalidad es la misma, no causar una afectación pecuniaria al usuario obligándolo a pagar unas sumas que no reconoce deber".[2]

De acuerdo con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, la persona prestadora se encuentra en la obligación de expedir la factura con el cobro por promedio de los últimos cinco meses para que el usuario y/o suscriptor pueda recurrir sobre aquéllas sumas que sí son objeto de reproche.

(...)

"Ahora bien, en el evento que la Superintendencia al decidir una apelación ordene el pago de una suma de dinero a cargo del usuario y en favor de los prestadores de servicios públicos, debe tenerse en cuenta que los actos administrativos por regla general sólo son ejecutables a partir del momento en que quede agotada la vía gubernativa.

En efecto, de conformidad con el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos administrativos quedan en firme cuando contra ellos no proceda ningún recurso, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido, cuando no se interpongan los recursos o cuando se renuncie expresamente a ellos, cuando se acepten los desistimientos o cuando de protocolice el silencio administrativo.

En consecuencia, en el evento en que se produzca una decisión de facturación y ésta sea objeto de los recursos contemplados en la vía gubernativa, la decisión en el entretanto no habrá cobrado aun eficacia jurídica, por cuanto la misma es objeto de revisión y se encuentra suspendida en virtud de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011.(...)"

Según lo anterior, la Ley 142 de 1994 prohíbe a las empresas de servicios públicos cobrar servicios no prestados, aplicar tarifas o conceptos distintos a los pactados en las condiciones uniformes del contrato, alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio o facturar valores

después de cinco (5) meses por errores u omisiones, salvo que se demuestre el dolo del suscriptor o usuario.

No obstante, cuando se presenten errores en la facturación, el usuario debe observar lo previsto en el artículo 154 de la misma ley, conforme al cual, las reclamaciones solo proceden respecto de facturas con menos de cinco (5) meses de expedidas y el recurso de reposición contra la decisión que resuelva el reclamo debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

En ese contexto, cuando el suscriptor o usuario considere que la empresa ha efectuado cobros no autorizados por la ley, podrá acudir al procedimiento previsto en los artículos 152 a 158 de la citada ley, trámite que le garantiza la posibilidad de intervenir activamente y ejercer plenamente su derecho de defensa frente a las actuaciones adelantadas por la empresa.

Finalmente, es preciso advertir que en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene la facultad de inspección, vigilancia y control sobre las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y en ese sentido, en caso de que una empresa realice cobros no autorizados, esta Superintendencia podrá iniciar una investigación administrativa y, si se comprueba la infracción, imponer sanciones conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 81 de la Ley 142 de 1994. La norma establece:

“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:*

- 1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.*
- 2. Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones.*

(...)

25. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

(...)

32. Adelantar las investigaciones por competencia desleal y prácticas restrictivas de la competencia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios e imponer las sanciones respectivas, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 142 de 1994.

(...)

34. <Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Sancionar a los prestadores de servicios públicos y vigilados, auditores externos y otras entidades con naturaleza pública, privada o mixta, que tengan información relacionada con los servicios públicos domiciliarios, cuando no atiendan de manera oportuna y adecuada las solicitudes y requerimientos que la Superintendencia realice en ejercicio de sus funciones.

(...)

Parágrafo 2o. Funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. *Son funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios las siguientes:*

(...)

2. Sancionar, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, a los alcaldes y administradores de aquellos municipios que presten en forma directa uno o más servicios públicos cuando incumplan las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o cuando suspendan el pago de sus obligaciones, o cuando carezcan de contabilidad adecuada o, cuando violen en forma grave las obligaciones que ella contiene.

(...)

7. Imponer las sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, en los términos de los artículos 81 de la Ley 142 de 1994 y 43 de la Ley 143 de 1994. (...)"

Artículo 81. Sanciones. *La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta (...)"*

De esta manera, la Superintendencia es competente, en términos generales, para sancionar, entre otros, el incumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, siempre que dicha función no corresponda a otra autoridad, así como las violaciones a los contratos de prestación de servicios públicos domiciliarios celebrados entre prestadores y usuarios.

CONCLUSIONES

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

- En materia de facturación, la Ley 142 de 1994 dispone que la factura de servicios públicos constituye el documento mediante el cual el prestador determina y exige el pago de los

valores derivados del consumo y de los servicios inherentes a la prestación del servicio, en el marco del contrato de servicios públicos domiciliarios.

De manera tal, que las facturas de servicios públicos deben cumplir con los requisitos establecidos en el contrato y contener información suficiente que permita la verificación de los consumos, su liquidación y las condiciones de pago, asimismo, deben ser informadas a los usuarios, garantizando transparencia en los valores cobrados, y su conocimiento debe realizarse conforme a lo pactado contractualmente, correspondiendo a la empresa la carga de demostrar el cumplimiento de dicha obligación.

- Las empresas de servicios públicos domiciliarios únicamente pueden incluir en la factura los conceptos previstos en el contrato de condiciones uniformes, aquellos derivados de mandato legal o los cobros adicionales que cuenten con autorización expresa del usuario, los cuales deberán reflejarse de manera clara, diferenciada y separada en la facturación.

En todo caso, en observancia de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007, dichos conceptos deberán discriminarse y presentarse de manera independiente del valor correspondiente al servicio público domiciliario, de modo que el usuario pueda identificar y cancelar exclusivamente este último, sin que el incumplimiento en el pago de cargos adicionales constituya causal de suspensión del servicio; en ese sentido, el prestador no podrá negarse a expedir una factura depurada que refleje únicamente los valores asociados a la efectiva prestación del servicio, en los términos del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, garantizando así el derecho del usuario a pagar exclusivamente los cargos derivados de dicho servicio.

- Los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, consagran el procedimiento de defensa de los usuarios en sede de la empresa, norma que señala cuáles son las decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato de servicios públicos (actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación), y que pueden ser reclamadas por el usuario del servicio que no se encuentre conforme con las mismas; si la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer: (i) el recurso de reposición ante el prestador; (ii) subsidiariamente el de apelación ante esta Superintendencia; y (iii) el de queja, si el de apelación es rechazado.
- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 142 de 1994, ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios. En desarrollo de dichas competencias, está facultada para adelantar investigaciones administrativas cuando se evidencien posibles cobros no autorizados o el incumplimiento de la normativa aplicable y de los contratos de servicios públicos, y, de encontrarse mérito, imponer las sanciones a que haya lugar conforme a los artículos 79 y 81 de la misma ley.

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,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)