

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 14

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-115

Señor
XXXXXXXXXX

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 como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicado

TEMA: OBLIGACION DE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE FACTURACIÓN CONJUNTA

Subtemas: pago de facturación conjunta en servicio de aseo

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

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 relativas a la obligación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de suscribir convenios de facturación conjunta con los prestadores del servicio de aseo, y la posibilidad de pago independiente de los servicios facturados en forma conjunta, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 943 de 2021⁷

Concepto CRA 20250120102661 de 2025

Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03

Concepto SSPD-OJ-2021-836

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Para el desarrollo del presente concepto, nos referiremos a los siguientes temas: i) Fundamento legal de la facturación conjunta, ii) Obligación de los prestadores de suscribir convenios de facturación conjunta, iii) Suspensión de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y iv) Principio de onerosidad en la prestación del servicio – Prohibición de gratuidad.

Fundamento legal de la facturación conjunta

El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 prevé que (...) *Las empresas podrán emitir factura conjunta⁸ para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados*

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

⁶ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"

⁷ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones"

⁸ La Resolución CRA 943 de 2021 en el artículo. 1.2.1. incorpora el concepto de facturación conjunta, veamos: "(...) *Facturación conjunta. Es el conjunto de actividades tendientes a garantizar el recaudo de pagos por la prestación de los servicios de saneamiento básico y, consecuentemente, la continuidad de los mismos. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).*"

por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito. (...)

En atención a la posibilidad de que los prestadores realicen facturación conjunta, el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 determina que el prestador debe totalizar por separado cada servicio, con el fin de permitir su pago independiente.

“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. (...)

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.” Negrillas fuera del texto

Como se observa, la norma exceptuó de la posibilidad de pago independiente a los servicios que se facturen conjuntamente con los servicios de aseo y alcantarillado, salvo que se acredite la interposición oportuna de petición, queja o recurso con respecto a estos últimos conceptos.

Esta excepción fue establecida por la Ley 142 de 1994, para garantizar el recaudo de los servicios de saneamiento básico (aseo y alcantarillado), con el fin de permitir que la prestación de dichos servicios se efectúe en condiciones de continuidad, en atención a la dificultad de obtener su pago voluntario por la imposibilidad de suspender el servicio sin generar un alto impacto ambiental.

Por tal motivo, si el usuario o suscriptor no presenta reclamación oportuna contra la facturación correspondiente al servicio de aseo, el prestador no estaría facultado para recibir el pago parcial de la factura, lo cual implicará que el usuario o suscriptor quedará en situación de incumplimiento frente a todos los contratos de servicios públicos que estén facturados en forma conjunta.

La Resolución CRA 943 de 2021 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, mantiene la misma línea respecto a la facturación conjunta en el servicio de aseo, veamos:

“ARTÍCULO 5.4.2.8. FACTURACIÓN CONJUNTA. El servicio público de aseo y/o sus actividades complementarias se podrá facturar de forma conjunta con cualquiera de los servicios públicos a los que se refiere la Ley 142 de 1994. La factura del servicio público de aseo deberá contener la información definida por la metodología tarifaria vigente sobre los

componentes de la tarifa del servicio, para que el suscriptor y/o usuario pueda establecer con facilidad si la persona prestadora se ciñó a la ley en virtud del contrato de condiciones uniformes que la persona prestadora esté obligada a cumplir.

PARÁGRAFO. En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio. Cuando se facture el servicio público de aseo conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia del servicio de aseo, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de aseo. (Resolución CRA 778 de 2016, art. 8)." Negrillas fuera del texto.

Esta oficina se pronunció sobre el alcance del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03, veamos:

"(...) 2.2 SEPARACIÓN DE COBROS CUANDO SE FACTUREN VARIOS SERVICIOS EN LA MISMA FACTURA E INDEPENDENCIA DE LAS SANCIONES.

El artículo 147 de la Ley 142 de 1994 señala que cuando se cobren varios servicios públicos en una misma factura, es obligación de las empresas totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales se puede pagar de manera independiente, salvo el servicio público de aseo y demás servicios de saneamiento básico.

Aclara el párrafo de este artículo, que cuando se facturen los servicios de aseo y alcantarillado de manera conjunta con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse éste último con independencia de los servicios de aseo y alcantarillado, salvo que exista prueba de haberse presentado petición, queja o recurso ante la empresa que presta el servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.

Sobre este punto, es bueno aclarar que corresponde al usuario aportar la prueba correspondiente de que efectivamente se presentó la petición, queja o recurso ante la empresa prestadora del servicio de aseo o alcantarillado.

También dispone esta norma que las sanciones por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado. Esto tiene fundamento en que a pesar de que se cobren varios servicios en una misma factura, el cobro de cada servicio tiene su fuente en una relación contractual distinta, por lo tanto, las consecuencias del incumplimiento de un contrato, sólo se aplican respecto del contrato que se incumple, y no tienen porque afectar a los demás.

La Jurisprudencia Constitucional⁹(4) respecto al cobro conjunto de servicios públicos, ha sostenido lo siguiente:

"No encuentra esta Corporación motivos suficientes que permitan deducir la vulneración de los derechos fundamentales de los petentes como consecuencia de la decisión de facturar y cobrar conjuntamente servicios públicos por parte de las empresas encargadas de su prestación. La técnica de cobro simultáneo de tarifas, siempre que ella no comporte una prestación más gravosa para el ciudadano al momento de presentar reclamos, cancelar

⁹ El texto alude a la sentencia proferida por la Corte Constitucional T-540 de 1992.

individualmente los servicios, etc., no viola la Constitución. Por el contrario, la decisión de hacer más eficiente y efectivo el cobro de tales servicios, es consistente con el artículo 209 de la Constitución, el cual establece el principio de eficacia de la función administrativa, a la vez que redundando en beneficio de la propia comunidad.” “

En conclusión, los prestadores pueden suscribir convenios de facturación conjunta, y en ese caso, en cada factura que emitan, deberán totalizar por separado los valores de cada servicio, con el fin de permitir su pago independiente.

En casos como el de la consulta, el prestador del servicio de acueducto que haya suscrito un convenio de facturación conjunta con un prestador del servicio de aseo, deberá requerir al usuario o suscriptor el pago del total facturado, salvo que este acredite que interpuso oportunamente reclamación respecto a la suma cobrada por concepto de servicio de aseo.

Así las cosas, en términos generales, es claro que no está sometida la prestación del servicio de acueducto al pago del servicio de aseo que carezca de fundamento legal o contractual, pero exige del usuario o suscriptor el cumplimiento de su carga de presentar reclamación oportuna contra la facturación que considere que no cumple los requisitos para su expedición.

Sin embargo, si está obligado el usuario o suscriptor a pagar el total de los valores facturados que reconozca como adeudados, o respecto a los cuales no haya interpuesto reclamación oportunamente, para que el prestador pueda recibir el pago.

Ahora bien, las disposiciones anteriormente expuestas deben interpretarse de manera armónica con los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y, en particular, con el derecho fundamental al agua, el cual ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho autónomo en determinadas circunstancias, cuyo acceso debe garantizarse en condiciones de disponibilidad, calidad y continuidad (Sentencia T-418 de 2010, entre otras). En consecuencia, la aplicación de las reglas relativas a la facturación conjunta y al pago de los servicios deberá observar dichos parámetros constitucionales, en el marco de las competencias asignadas a cada autoridad.

Obligación de los prestadores de suscribir convenios de facturación conjunta

La Resolución CRA 943 de 2021 en el artículo 1.11.1.1. establece las condiciones mínimas que deben cumplir los convenios de facturación conjunta:

“ARTÍCULO 1.11.1.1. CONDICIONES DEL CONVENIO DE FACTURACIÓN CONJUNTA. Los convenios de facturación conjunta deben contener, como mínimo, las siguientes condiciones:

a. Determinación del ámbito de prestación del servicio de facturación conjunta: En el convenio debe quedar claramente estipulado el alcance de la obligación de facturación conjunta, en los términos de los Títulos 1 y 2 de la Parte 11 del Libro 1 de la presente resolución. (...)

d. Delimitación del objeto del convenio: En el convenio debe quedar claramente especificado su objeto exclusivo referido a las actividades de vinculación, facturación conjunta, recuperación de cartera y modificación por novedades. (...)

f. Características de la factura: El convenio debe ceñirse, en cuanto a los requisitos de la factura, a lo dispuesto en los Artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 y el Artículo 11 del Decreto 1842 de 1991 y normas concordantes. (...)

*j. Pago independiente: **En el convenio quedará estipulado el mecanismo por el cual el usuario pueda realizar el pago en forma independiente, cuando se suscite petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante alguna de las personas prestadoras que lo suscriben.** (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.22.1) (modificado por Resolución CRA 422 de 2007, art. 1)."* Negrillas fuera del texto.

Debe tenerse en cuenta que, para los prestadores de los servicios públicos a que aplica la Ley 142 de 1994, **la suscripción de los convenios de facturación conjunta del servicio de aseo tiene carácter obligatorio, salvo que existan razones técnicas insalvables comprobables que justifiquen la imposibilidad de hacerlo**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.3.6.2.4. y 2.3.2.2.4.1.96 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que se transcriben a continuación:

"ARTÍCULO 2.3.6.2.4. OBLIGACIONES. Será obligatorio para las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios facturar los servicios de alcantarillado y aseo, suscribir el convenio de facturación conjunta, distribución y/o recaudo de pagos; así como garantizar la continuidad del mismo, si son del caso, salvo que existan razones técnicas insalvables comprobables que justifiquen la imposibilidad de hacerlo. Esta justificación se acreditará ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El prestador que asuma estos procesos, por libre elección del prestador del servicio de aseo y/o alcantarillado, no podrá imponer condiciones que atenten contra la libre competencia ni abusar de una posible posición dominante. (Decreto 2668 de 1999, artículo 4)." Negrillas fuera del texto.

"ARTÍCULO 2.3.2.2.4.1.96. FACTURACIÓN CONJUNTA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. Quienes presten cualquiera de los servicios públicos a los que se refiere la Ley 142 de 1994, **prestarán oportunamente el servicio de facturación conjunta a las personas prestadoras del servicio de aseo, reconociendo por tal actividad el costo de estas más una utilidad razonable. (...)** (Decreto 2981 de 2013, artículo 97)." Negrillas fuera del texto.

Como lo indica el artículo 2.3.6.2.3. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 el prestador del servicio de saneamiento básico elige libremente el prestador con que suscribirá el convenio de facturación conjunta:

"ARTÍCULO 2.3.6.2.3. LIBERTAD DE ELECCIÓN. Para estos efectos la facultad de elección de empresa solicitante la facturación es absolutamente potestativa de la empresa prestadora del servicio de saneamiento básico.

PARÁGRAFO 1o. Empresa solicitante. Es la entidad que presta el o los servicios de saneamiento básico y que requiere facturar en forma conjunta con otra empresa de acuerdo a lo establecido en el artículo 147 de la Ley 142/94.

PARÁGRAFO 2o. Empresa concedente la empresa que a juicio de la empresa solicitante brinda o tiene las condiciones para poder facturar en forma conjunta. (Decreto 2668 de 1999, artículo 3)."

Así lo ratifica el artículo 1.11.1.2. de la Resolución CRA 943 de 2021 respecto a los prestadores de los servicios de saneamiento básico:

"ARTÍCULO 1.11.1.2. LIBERTAD DE SELECCIÓN. Es potestativo de la persona prestadora del servicio de saneamiento básico la elección de la persona prestadora concedente con la que suscribirá el convenio de facturación conjunta. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.22.2)."

Así las cosas, para el caso del servicio de aseo, la facturación conjunta constituye un mecanismo previsto en la regulación cuyo desarrollo implica la suscripción de convenios entre prestadores, bajo las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico, por lo que el prestador deberá suscribir un convenio con el prestador concedente que elija para tal fin.

El carácter obligatorio de la suscripción del convenio se ratifica en el artículo 1.11.1.3. de la Resolución CRA 943 de 2021, que prevé la imposición de las condiciones de prestación del servicio de facturación conjunta por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, a solicitud de parte, en caso que los prestadores no logren llegar de mutuo acuerdo a la suscripción del convenio:

"ARTÍCULO 1.11.1.3. SOLICITUD DEL SERVICIO DE FACTURACIÓN CONJUNTA. Para efectos de la solicitud del servicio de facturación conjunta, se aplicará lo siguiente:

1. Etapa de Negociación Directa. En virtud de la autonomía de la voluntad, las partes (persona prestadora solicitante y potencial persona prestadora concedente) establecerán las condiciones de los convenios de facturación conjunta que pretendan suscribir, con observancia de las disposiciones previstas en esta resolución, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de saneamiento básico, así como su cobro y consecuente pago.

*2. Imposición de las condiciones del servicio de facturación conjunta. En el evento de no suscribirse convenio de facturación conjunta, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, **previa solicitud de parte**, fijará mediante acto administrativo, las condiciones que deben regir el servicio de facturación conjunta. La actuación administrativa y la decisión que se adopte se regirán por lo dispuesto en los artículos 106 y siguientes de la Ley 142 de 1994, y en lo no previsto en esta, aplicará el procedimiento administrativo general de que trata la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...) (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.22.3) (modificado por Resolución CRA 422 de 2007, art. 2) (modificado por Resolución CRA 820 de 2017, art. 4)."* Negrillas fuera del texto.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en el Concepto 20250120102661 de 2025, aclaró que este convenio se rige por la autonomía de la voluntad privada: *"(...) Es de aclarar que la gestión del servicio de facturación conjunta se realiza bajo el*

principio de la autonomía de la voluntad o de libertad contractual, lo que significa que el prestador tiene libertad de elección con quien pretende facturar el servicio y de definir de manera autónoma entre la persona solicitante y la persona concedente las condiciones de los convenios de facturación conjunta. (...)

Suspensión de la prestación de los servicios públicos domiciliarios

De otra parte, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 130 y 140 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos se encuentran en **obligación de suspender el servicio, en caso que los usuarios o suscriptores incumplan su obligación de pagar los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato**, sin exceder de dos periodos consecutivos de facturación si es bimestral o tres si es mensual, so pena de que se rompa la solidaridad prevista en la norma, esto, **salvo que el usuario o suscriptor haya presentado reclamación contra la facturación:**

“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> (...) PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma.”

“ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. (...)

Respecto al servicio de **acueducto**, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, consagra las causales por las cuales se puede producir la suspensión del servicio por incumplimiento del contrato, dentro de las cuales se encuentra la falta de pago, veamos:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.5.23. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión unilateral del servicio por parte de la entidad prestadora de los servicios públicos, en los siguientes eventos:

- 1. La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora de los servicios públicos, sin exceder en todo caso de tres (3) períodos de facturación del servicio, salvo que exista reclamación o recurso interpuesto. La reincidencia de esta conducta en un período de dos (2) años, dará lugar al corte del servicio. (...)*

Como se observa, la regla general, **trátase de facturación individual o conjunta, es que si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pago del servicio por el tiempo establecido en el contrato de condiciones uniformes**, el cual no debe exceder de dos periodos consecutivos de facturación si es bimestral o tres si es mensual, **sin que haya presentado reclamación contra la facturación, es obligación del prestador suspender el servicio.**

Así las cosas, en términos generales, al estar impedido legalmente el prestador para recibir el pago parcial de la factura, sin que exista reclamación oportuna contra ella, esto implicará que el usuario o suscriptor que no pague el valor total facturado quede en situación de incumplimiento de los contratos de servicios públicos que originan la facturación, debiendo el prestador adoptar las medidas previstas en el ordenamiento jurídico, de conformidad con las condiciones de cada servicio y el respectivo contrato.

Principio de onerosidad en la prestación del servicio – Prohibición de gratuidad

Esta Oficina Asesora Jurídica, en el Concepto SSPD-OJ-2021-836, explicó el carácter oneroso de la prestación de los servicios públicos, y la obligación de los prestadores de suspender el servicio, en caso de incumplimiento en el pago, a cuyo contenido nos remitimos:

“(…) De otra parte, es preciso mencionar que el artículo 140 ibídem señala el término con el que cuenta el prestador para suspender el servicio. Frente al incumplimiento del contrato o la mora del suscriptor o usuario del servicio en el pago de este, el prestador tiene la obligación de suspenderlo ya que así lo determinó de forma expresa el legislador. Al respecto, vale señalar que dicha obligación fue consagrada con un doble propósito: por un lado, el de otorgar un mecanismo de presión al prestador para asegurar el pago del servicio adeudado y por el otro, el de evitar un daño o perjuicio mayor ante una deuda mayor que haga más gravoso el pago de la mismas para los interesados.

Ahora, en cuanto al plazo para ejecutar la medida de suspensión, estas disposiciones remiten su determinación al contrato de servicios públicos, aunque establecen un límite temporal para adoptarla, correspondiente al término de dos (2) periodos de facturación, cuando esta sea bimestral y de tres (3) periodos, cuando sea mensual; plazos máximos que posibilitan al prestador para establecer plazos inferiores en el contrato, de forma que pueda suspender el servicio, si así lo dispone el contrato, cuando se presenta la mora de un solo periodo de facturación una vez se haya verificado tal situación y se haya atendido el procedimiento pertinente. (…)

(ii) Carácter oneroso de los servicios públicos domiciliarios.

En lo relacionado con el cobro de los servicios públicos domiciliarios, es preciso advertir que el numeral 9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, establece que “(…) no existirá exoneración en el pago de los servicios de qué trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.”; es decir, que independientemente de la situación de los usuarios o suscriptores, estos deben cancelar los valores adeudados por el suministro de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible.

En efecto, desde la perspectiva constitucional, el régimen de los servicios públicos está basado en el principio de eficiencia, según el cual, se busca el máximo de beneficio social (cobertura, calidad, prestación continua, subsidios, tarifas sujetas a regulación, donde sea posible la competencia, etc.) y a su vez, la existencia de un beneficio económico dentro del cual no debe haber empresas deficitarias o ineficientes, ya que tales ineficiencias podrían terminar trasladándose al usuario vía tarifas.

En este punto, es importante traer a colación el principio de suficiencia financiera que orienta el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios y que se encuentra contenido en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994: "87.4. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios."

Por lo demás, los servicios públicos se prestan en régimen de competencia, esto significa que, un elemento importante del régimen tarifario como lo es la "tarifa" que se cobra al usuario, debe prevenir la prestación del servicio por debajo de los costos o de manera gratuita, pues podrá conllevar a una competencia desleal o al abuso de la posición dominante.

Ahora bien, en relación con la gratuidad de los servicios públicos, la Corte Constitucional en sentencia C-041 de 2003, señaló: "(...) El concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (art. 367) y ha surgido, en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los gastos en que incurra el prestador del servicio dentro de los criterios de justicia y equidad (arts. 95, 367, 368 y 369 C.P.). Para determinar los costos del servicio hay que tener en cuenta una serie de factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente. Precisamente con tal fin la Constitución prevé que sea la ley la que fije no sólo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, sino el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos.

Sobre el carácter oneroso de los servicios públicos, es importante recordar lo que la Corte dijo al respecto: (...)

"La determinación de los costos de los servicios, implica la evaluación de un conjunto de factores que va desde la cobertura y oportunidad en su prestación hasta la eficiencia y clasificación de los distintos tipos de usuarios de los mismos. Si a esto se agrega la circunstancia de que, para impulsar el desarrollo de un país, se requiere que sus habitantes dispongan de agua potable, energía eléctrica, medios de comunicación, etc., se aprecia la dimensión del esfuerzo del legislador a fin de conciliar la realidad con los objetivos de justicia social que se encuentran en el origen y justificación de la organización de los servicios públicos"[6]

Teniendo en cuenta que la prestación del servicio ha de ser eficiente y que debe respetar los principios de solidaridad y universalidad, las empresas que proporcionan el bien o servicio no pueden trabajar a pérdida, es decir, deben recuperar los costos en que incurran y asegurarse de obtener recursos para poder invertir en el mismo sector con el fin de tener unos mínimos beneficios que se traduzcan en mayor competitividad y mejores beneficios para los usuarios. De esa manera los costos fijos a los que alude la norma demandada, es decir los que reflejan los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independiente del nivel de uso, hacen que el prestador del servicio reciba cierto dinero con el cual, dentro de la libre competencia, se logre que la empresa sea viable y garantice la disponibilidad permanente del servicio y su prestación de manera eficiente (art. 333 C.P.).

Atendiendo tales previsiones el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 dispuso que la empresa presta los servicios públicos al usuario a cambio de un precio, el cual se determina de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley. Ese precio no tiene una finalidad tributaria sino técnica y operativa. De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera y deben reflejar, por tanto, los costos y gastos propios de la operación[7] No obstante y con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad, se prevé la posibilidad de que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas concedan subsidios en sus respectivos presupuestos, con el propósito de que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. (...) (Subraya fuera de texto)

Así las cosas, es preciso colegir que, por mandato constitucional, no es posible la gratuidad en los servicios públicos domiciliarios. (SIC) (...)"

Como se observa, actualmente los prestadores no pueden legalmente prestar en forma gratuita el servicio, por lo cual, ante el incumplimiento de los usuarios en el pago, de conformidad con las previsiones contractuales, podrán adoptar las medidas previstas en el ordenamiento jurídico, incluyendo la suspensión del servicio, en los términos y condiciones establecidos en la ley y el contrato.

En todo caso, la aplicación de dichas medidas deberá efectuarse en armonía con los principios que orientan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en particular los de eficiencia, solidaridad y universalidad, así como con los derechos de los usuarios, atendiendo las condiciones específicas de cada servicio y el marco constitucional aplicable.

CONCLUSIONES

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

"I. SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE LA FACTURACIÓN CONJUNTA (anexo respuesta de Empopasto)

1. Indicar de manera expresa si la facturación conjunta del servicio público de aseo con el servicio de acueducto es:
 - Obligatoria

- *Facultativa*
- *Condicionada*
- 2. *Precisar si existe norma vigente que obligue a los prestadores a implementar facturación conjunta, o si esta depende de acuerdos contractuales entre empresas.*
- 3. *Aclarar el alcance del artículo 147 de la Ley 142 de 1994, específicamente en relación con:*
 - *La imposibilidad de pago independiente*
 - *Su aplicación en la práctica”*

Como se indicó, para los prestadores de los servicios públicos a que aplica la Ley 142 de 1994, **la suscripción de los convenios de facturación conjunta del servicio de aseo tiene carácter obligatorio**, salvo que existan razones técnicas insalvables comprobables que justifiquen la imposibilidad de hacerlo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.3.6.2.4. y 2.3.2.2.4.1.96 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

La suscripción del convenio de facturación conjunta se realiza bajo el principio de autonomía de la voluntad o libertad contractual, sin embargo, en caso que las partes no hayan logrado llegar a un acuerdo para su suscripción, podrán solicitar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA, la imposición de condiciones del servicio de facturación conjunta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.11.1.3. de la Resolución CRA 943 de 2021.

En atención a la obligación que tienen los prestadores de realizar facturación conjunta del servicio de aseo, el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 determina que el prestador debe totalizar por separado cada servicio.

En caso que el suscriptor o usuario considere que los valores facturados por el servicio de aseo no se sujetan al contrato suscrito con el prestador o a la ley, deberá interponer oportunamente petición, queja o recurso con respecto a los conceptos con los que no se encuentre conforme, en los términos previstos en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Una vez acreditado ante el prestador que ha interpuesto reclamación contra la facturación, este deberá recibir el pago de los valores respecto a los cuales no se haya presentado reclamación.

Así las cosas, el hecho de que exista una facturación conjunta del servicio de aseo con otros servicios, no afecta, ni modifica los derechos del usuario o suscriptor, quien debe cumplir con las mismas cargas que si se hubiera efectuado el cobro a través de facturación individual en caso que no esté de acuerdo con los valores facturados, esto es, debe presentar reclamación.

En conclusión, de conformidad con el artículo 147 de la Ley 142 de 1994, no es posible el pago parcial de las facturas conjuntas en que se cobre el servicio de aseo, el usuario o suscriptor debe pagar el total de los valores facturados que reconozca como adeudados, o respecto a los cuales no haya interpuesto reclamación oportunamente.

Finalmente, se considera necesario recalcar que, resulta imposible para el prestador exonerar del pago de servicios públicos a los deudores, so pena de que tal exoneración implique una vulneración de los principios tarifarios que informan el régimen constitucional y legal de los servicios públicos domiciliarios, que excluyen la posibilidad de prestación gratuita del servicio.

Así mismo, se precisa que los aspectos relacionados con los límites del modelo de facturación conjunta, tales como la proporcionalidad del cobro, la transparencia, el abuso de posición dominante o las restricciones al pago, no son objeto de pronunciamiento en el presente concepto, por corresponder a materias de carácter regulatorio cuya competencia radica en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, a la cual se dio traslado mediante radicado No. 20261301384941 del 31 de marzo de 2026, en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

“II. SOBRE LOS DERECHOS DEL USUARIO

4. Indicar si es legal que:

- Un usuario no pueda pagar el servicio de acueducto sin pagar el aseo*
- Se condicione el acceso al agua potable al pago de otro servicio*

5. Precisar si la suspensión del servicio de acueducto por no pago del aseo:

- Es jurídicamente válida*
- Tiene respaldo en la regulación vigente*
- Ha sido objeto de pronunciamientos de esa entidad*

6. Informar si esta práctica ha sido analizada frente al derecho fundamental al agua en la jurisprudencia constitucional.”

Como se indicó, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley 142 de 1994, en caso que se realice la facturación conjunta de los servicios de acueducto y aseo, el prestador **no estaría habilitado legalmente, en términos generales, para recibir el pago del servicio de acueducto sin el pago del servicio de aseo**, salvo que el suscriptor o usuario presente reclamación contra la facturación del servicio de aseo, dentro de las oportunidades y con los requisitos previstos en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Así las cosas, en términos generales, solo en caso que un usuario o suscriptor no tenga fundamento legal o haya dejado vencer el plazo para interponer reclamación contra las sumas facturadas por concepto del servicio de aseo, estaría obligado a efectuar el pago de todos los servicios facturados en su integridad.

Se reitera que los prestadores de servicios públicos no pueden prestar servicios en forma gratuita, la prestación de todos los servicios públicos, incluidos el de acueducto y aseo es onerosa, así las cosas, en caso que exista contrato para la prestación de estos servicios y haya habido prestación de servicio, es obligación del suscriptor o usuario efectuar el pago del servicio recibido oportunamente.

Como se indicó el esquema de facturación conjunta obligatoria, y de imposibilidad de pago del servicio de aseo en forma independiente a los demás servicios facturados en forma conjunta, tiene justamente por finalidad obtener coercitivamente el recaudo del pago del servicio de aseo prestado, ante la imposibilidad de realizar su suspensión dado el impacto ambiental que esta situación generaría.

Así las cosas, dada la limitación legal en que se encuentra el prestador de recibir independientemente el pago del servicio de acueducto cuando está siendo facturado conjuntamente con el servicio de aseo, en caso que el suscriptor o usuario no haya cumplido con

su carga de presentar reclamación oportunamente contra las deudas facturadas por concepto del servicio de aseo que considere no adeudadas, deberá realizar el pago total de la factura, so pena de verse incurso en una situación de incumplimiento de los contratos de servicios públicos que originan la factura, por falta de pago.

Como se indicó esta causal de incumplimiento por falta de pago podrá dar lugar a la adopción de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico, incluyendo la suspensión del servicio, una vez cumplido el plazo previsto en el contrato, el cual, de conformidad con lo previsto en los artículos 130 y 140 de la Ley 142 de 1994, no puede exceder de dos periodos consecutivos de facturación si es bimestral o tres si es mensual.

Frente a su solicitud de que se informe si esta práctica ha sido analizada frente al derecho fundamental al agua en la jurisprudencia constitucional, es preciso aclarar que el caso que describe la consulta, corresponde a: a) el ejercicio de una obligación legal de los prestadores de efectuar facturación conjunta del servicio de aseo, b) de la imposibilidad legal en que se encuentran los prestadores para recibir el pago parcial del servicio, y c) de la obligación legal de los prestadores de suspender el servicio ante el incumplimiento en el pago. Así las cosas, en atención a que la práctica corresponde justamente al diseño legal para obtener el recaudo del pago correspondiente al servicio de aseo, no es probable que haya jurisprudencia que cumpla su descripción, nótese que en el caso de la jurisprudencia citada en el concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03, el mecanismo de facturación conjunta fue considerado por la Corte Constitucional como no violatorio de la Constitución y acorde con los principios de la función pública.

Las preguntas III, IV y V de su solicitud, fueron remitidas a la Dirección Técnica de Aseo – DTGA por ser asuntos de su competencia y no corresponder a un concepto jurídico, las cuales se respondieron mediante el radicado SSPD 20264301943491 de 04/05/2026.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)