

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 9

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-282

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: **RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA GESTIÓN Y RECUPERACIÓN DE CARTERA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

Subtemas: Régimen legal del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios - Cobro de cartera derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

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

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

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

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

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

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(...) si una empresa de servicios públicos del orden municipal, organizada como sociedad por acciones, con capital 100% público, con autonomía administrativa, patrimonial y presupuestal, que ejerce sus actividades dentro del ámbito del derecho privado como empresario mercantil, se encuentra actualmente autorizada para descontar, en su totalidad o en cierta parte, los intereses moratorios que se generen sobre las obligaciones, de naturaleza no tributaria, que se cobren a través de la prerrogativa especial de cobro coactivo.

De ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento anterior, respetuosamente solicito se nos confirme de qué forma puede hacerse, o cuál es el marco legal que debe respetarse, con el fin último de no incurrir en extralimitación de funciones, y/o en detrimento patrimonial alguno.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Concepto SSPD-OJ-2019-107

Concepto SSPD-OJ-2021-363

Concepto SSPD-OAJ-2024-217

Concepto SSPD-OJ-2024-465

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, por cuanto se expiden conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio

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”

del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución." (subrayado fuera de texto).

Así, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no tiene como finalidad resolver situaciones particulares ni establecer excepciones u obligaciones normativas para los petitionarios; por el contrario, su propósito es brindar orientación, comunicación e información.

Por otra parte, es necesario señalar que la presente respuesta se emite en atención a la solicitud radicada inicialmente ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que la remitió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por considerar que era de su competencia. Posteriormente, dicho Ministerio trasladó la solicitud a esta Superintendencia para que se pronunciara por ser la Entidad competente, quedando radicada bajo los números 20265292713182 - 20265292744262.

Precisado lo anterior, y con el fin de brindar criterios generales de orientación sobre el asunto objeto de consulta, a continuación, se desarrollarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) régimen legal del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios y ii) cobro de cartera derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

(i) Régimen legal del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios

En primer lugar, es fundamental precisar que en el ámbito contractual prevalece el principio de la autonomía de la voluntad de las partes y lo expresamente pactado por ellas. Este principio fue reconocido por la Ley 142 de 1994 dentro del régimen legal de los contratos de servicios públicos domiciliarios, disponiendo lo siguiente en su artículo 132:

“ARTÍCULO 132. RÉGIMEN LEGAL DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta Ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil.

Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán éstas. Al definir los efectos fiscales del contrato de servicios públicos, se tendrá en cuenta que, a pesar de tener condiciones uniformes, resulta celebrado con cada usuario en particular”

De esta manera, el artículo 132 consagra el régimen jurídico aplicable al contrato de servicios públicos domiciliarios, al establecer el orden de prelación de la normativa y disposiciones contractuales que lo gobiernan, así como el criterio de prevalencia que debe observarse para resolver los eventuales conflictos que puedan surgir entre ellas.

Bajo este contexto, y en lo que respecta al cobro de intereses derivados de las obligaciones a cargo de los usuarios y la posibilidad de que los prestadores de servicios públicos domiciliarios acuerden su condonación, resulta necesario analizar el contenido del artículo 96 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS. *Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.*

<Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE> En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos, ~~capitalizados los intereses, conforme a lo dispuesto en la Ley 40 de 1990.~~ (...).”

De acuerdo con lo anterior, la decisión de cobrar, reducir o condonar los intereses causados sobre las obligaciones a cargo de los usuarios constituye una potestad del prestador. En efecto, el artículo 96 de la Ley 142 de 1994, al disponer que los prestadores **podrán** cobrar intereses de mora sobre los saldos insolutos, les confiere una potestad de carácter facultativo y no una obligación de exigirlos.

En ese sentido, y ante la ausencia de una disposición legal que establezca lo contrario, el prestador podrá decidir sobre el cobro o la condonación de dichos intereses; no obstante, es importante precisar que esta facultad se circunscribe exclusivamente a los intereses moratorios derivados del pago extemporáneo de las obligaciones y no se extiende al capital correspondiente al valor de los servicios públicos domiciliarios efectivamente prestados.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que esta Oficina, a través de diversos pronunciamientos, entre ellos el Concepto SSPD-OJ-2021-363, ha señalado lo siguiente:

“(...) La disposición citada fue objeto de revisión por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-389 de 2002, en la cual se encontró ajustado a derecho el cobro de intereses de mora, pero declaró inexecutable el aparte relacionado con la capitalización de intereses, en los siguientes términos:

“Siendo la relación jurídica resultante de la prestación de un servicio público domiciliario de naturaleza contractual, el incumplimiento de la obligación de pagar por la prestación del servicio puede acarrear la imposición de la sanción prevista en la ley, consistente en el pago, a cargo del usuario, de un interés de mora. Entonces, si dicha relación jurídica también se rige por las normas del derecho privado y además es de carácter oneroso por cuanto es obligación de los usuarios contribuir al sostenimiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, no hay razón alguna que haga inconstitucional la aplicación de dicha sanción pues se trata de una consecuencia que deviene del incumplimiento de la obligación de pagar una suma de dinero.

Sin embargo, como es en los inmuebles de carácter residencial donde la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe cumplir plenamente su función social, la sanción que en este caso se imponga a los usuarios ante el incumplimiento de su obligación de pagar por el servicio recibido debe ser lo menos gravosa posible, por lo que a ellos no se le debe aplicar para estos efectos la tasa de interés moratorio del Código de Comercio sino la del Código Civil, cuyas disposiciones al fin y al cabo también rigen el contrato de servicios públicos (Ley 142 de 1994 art. 132). De esta forma, no sólo se favorece a los usuarios al permitirles que solucionen más prontamente dicha obligación, sino también a las empresas prestadoras que se beneficiarían con la eventual reducción de su cartera morosa.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 bajo el entendido que tratándose de usuarios o suscriptores de inmuebles residenciales la tasa de interés moratorio aplicable es la prevista en el Código Civil. No sobra advertir que la norma bajo revisión utiliza la expresión “podrá”, con lo cual deja a la empresa prestataria de servicio público domiciliario en libertad para cobrar, rebajar o exonerar a los usuarios del pago de intereses moratorios o hacer convenios con los deudores en esta materia. (...)” (Subraya fuera de texto).

Del extracto jurisprudencial citado, se puede concluir que el cobro de los intereses moratorios derivados de la mora en el pago de los servicios públicos domiciliarios es facultativo de los prestadores de servicios públicos, independiente de su naturaleza (oficial, mixta o privada), quienes tendrán la libertad de condonar a favor de sus usuarios los intereses moratorios causados.

Lo anterior, tiene asidero en la expresión podrán que utilizó el legislador en la redacción del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 de 1994, la cual debe entenderse como la facultad de los prestadores de cobrar o no los intereses moratorios generados, es decir, el cobro de intereses de mora es facultativo y no obligatorio.” Subrayado fuera del texto

Así, de la interpretación constitucional se consolida el entendimiento según el cual el artículo 96 de la Ley 142 de 1994 reconoce una potestad al prestador respecto del cobro de los intereses moratorios, cuyo ejercicio debe enmarcarse en los límites fijados por el ordenamiento jurídico, indistintamente de cuál sea la naturaleza (oficial, mixta o privada) del prestador del servicio público domiciliario.

Ahora, en lo que respecta a la procedencia de la condonación de valores correspondientes a conceptos distintos de los intereses moratorios, esta Oficina también se pronunció mediante el Concepto SSPD-OJ-2019-107, en el cual analizó el alcance de dicha facultad y señaló lo siguiente:

“(...) y en cuanto a la condonación de otros conceptos, debemos señalar que tal posibilidad no está amparada legalmente, y además podría contravenir el principio de costos, que busca que a quienes se dediquen a prestar servicios públicos domiciliarios, se les garantice la recuperación de los costos y gastos eficientes en que incurren para desarrollar su actividad, además de una ganancia similar a la que tendrían en un sector de riesgo comparable, así como los principios de eficiencia económica, neutralidad, y suficiencia financiera, a que se refiere el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, y que parten de la base según la cual, la prestación de servicios públicos es onerosa, por lo que se proscribe la gratuidad.

De acuerdo con lo analizado, cualquier medida de condonación de conceptos diferentes a intereses moratorios, deberá ser analizada por el prestador a la luz de los principios señalados, de manera tal que no se afecte la aplicación de los mismos, pues ello iría en detrimento de su suficiencia financiera y de la prestación misma de los servicios públicos domiciliarios de que se trate.”

En virtud de lo anterior, es posible concluir que la facultad de disposición del prestador no puede extenderse de manera general a conceptos distintos de los intereses moratorios. Ello obedece a

la necesidad de garantizar la sostenibilidad económica en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, permitiendo a los prestadores la recuperación de los costos en que incurren para su prestación, así como a la observancia de los principios de eficiencia económica, neutralidad y suficiencia financiera consagrados en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

En ese contexto, toda decisión encaminada a exonerar total o parcialmente el pago de otros conceptos debe adoptarse de manera excepcional y justificada, garantizando siempre la operación del prestador y el cumplimiento de las obligaciones inherentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por otra parte, en relación con las alternativas para la depuración de cartera de difícil o imposible recaudo, resulta pertinente reiterar lo señalado por esta Oficina en el Concepto SSPD-OAJ-2024-217, el cual recoge el criterio institucional, conforme al cual corresponde al prestador, en ejercicio de su autonomía de gestión y con observancia de su conveniencia administrativa y del principio de suficiencia financiera, definir el procedimiento aplicable para la recuperación y el castigo de cartera, en los siguientes términos:

"(...) Considerando lo anterior, es dable colegir que será el prestador quien determine el procedimiento a adelantar para recuperar la cartera, teniendo en cuenta su conveniencia administrativa y suficiencia financiera, sin que por ningún motivo, se pueda exonerar el pago del servicio público, en razón de su carácter oneroso. En todo caso, contara con las siguientes posibilidades:

(...)

*ii) **Suscribir acuerdos de pago** con los usuarios que se encuentren en mora, a efectos de evitar la suspensión del servicio público y normalizar la deuda, siempre que sea de común acuerdo. Evento en el cual, el contrato es ley para las partes, y el mismo escapa del régimen de los servicios públicos.*

(...)

*iv) **Condonar los intereses moratorios** que se hayan causado por el incumplimiento, en virtud de que la imposición de los mismos es facultativa de la empresa de servicios públicos, conforme lo indica el artículo 96 de la Ley 142 de 1994.*

v) Las demás que en virtud de la autonomía administrativa y financiera considere pertinentes para desarrollar su objeto social.

(...) En torno a esta posibilidad, que implica un castigo de la cartera del prestador, consideramos que deberá ser éste quien analice si se presentan los presupuestos de la prescripción, y si aún verificados los mismos, se renunciará al derecho de hacer exigible las obligaciones vencidas a través de otros mecanismos como el de los procesos ordinarios. En todo caso, esta Oficina considera que las políticas contables relacionadas con el castigo de cartera en materia de servicios públicos domiciliarios, deben tener en cuenta (i) la imposibilidad de exonerar el pago de servicios públicos, (ii) la prescripción de las facturas de servicios públicos, cuya naturaleza es de títulos ejecutivos, (iii) la potestad facultativa de cobrar o no

intereses o de condonar los mismos, y (iv) la existencia de mecanismos alternativos al cobro de facturas, como los acuerdos de pago y similares (...)." (Subraya fuera del texto)

Con todo, dicha facultad no comporta la posibilidad de exonerar el pago de los servicios públicos domiciliarios, sin perjuicio de las demás medidas que resulten procedentes de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

ii) Cobro de cartera derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En cuanto al cobro de la cartera morosa derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, debe señalarse que los prestadores de estos servicios, independientemente de que su naturaleza sea oficial, mixta o privada, pueden promover el cobro ejecutivo a través de la jurisdicción ordinaria.

Por su parte, las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) y los municipios que presten directamente los servicios públicos domiciliarios podrán adelantar dicho cobro tanto por la jurisdicción ordinaria como mediante la jurisdicción de cobro coactivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone:

"ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial. (...)"

Sobre el particular, esta Oficina emitió el Concepto SSPD-OJ-2024-465 en relación con el cobro de facturas de servicios públicos domiciliarios, allí se precisó la prevalencia de las disposiciones de la Ley 142 de 1994, bajo estos términos:

"(...) En particular, es importante mencionar que las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios no pueden desarrollar el cobro coactivo de las facturas impagas de servicios públicos domiciliarios, tal como esta Oficina lo indicó a través de concepto SSPD-OJ-2016-816, de la siguiente manera:

"(...) Una empresa oficial de servicios públicos domiciliarios, con capital 100% del Estado, que no esté constituida en la forma de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, NO puede

desarrollar el cobro coactivo de las facturas impagas de servicios públicos domiciliarios, conforme lo asignado en el artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"(...) En este caso, prima la Ley 142 de 1994 sobre la Ley 1437 de 2011, (i) porque la Ley 142 de 1994 es especial mientras que el CPACA es general, (ii) porque cualquier modificación de la Ley 142 de 1994, según el artículo 186 de la misma, debe hacerse de forma expresa, lo cual no se ha hecho en tratándose del cobro coactivo de obligaciones, (iii) porque la voluntad del legislador, fue la de modificar de forma EXPRESA lo relativo al cobro coactivo de obligaciones, restringiendo la posibilidad de acudir a la jurisdicción coactiva solo en favor de las empresas industriales y comerciales del Estado, y (iv) porque conceptualmente la facultad de acudir a la jurisdicción coactiva es EXCEPCIONAL, y no se predica respecto de empresas públicas que estén en régimen de competencia con pares privadas, salvo autorización expresa del legislador. (...)"

Por todo lo anterior, se concluye que las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean estas oficiales, mixtas o privadas, sólo pueden cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria pues si bien existe la facultad de efectuar el cobro de las facturas a través del procedimiento de cobro coactivo, éste procedimiento solamente puede ser utilizado por las Empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios, o por los municipios o distritos que sean prestadores directos de los mismos, en los términos de las normas previamente citadas. (...)"

Conforme a las consideraciones expuestas, el cobro ejecutivo de la cartera mediante la jurisdicción coactiva únicamente resulta procedente para las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) y los entes territoriales que presten directamente los servicios públicos domiciliarios, en los términos previstos en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994. En contraste, los demás prestadores de servicios públicos domiciliarios solamente podrán promover el cobro ejecutivo de la cartera ante la jurisdicción ordinaria.

CONCLUSIONES

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

- El cobro de intereses moratorios en materia de servicios públicos domiciliarios constituye una facultad atribuida al prestador y no una obligación de carácter imperativo. En ese sentido, el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de cobrar, reducir o condonar los intereses moratorios, siempre que esto no comporte la condonación, modificación o afectación de la obligación principal correspondiente al valor de los servicios efectivamente prestados. El ejercicio de dicha facultad debe observar el régimen jurídico aplicable y los principios que orientan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, indistintamente de cuál sea la naturaleza (oficial, mixta o privada) del prestador del servicio público domiciliario.
- Las empresas de servicios públicos domiciliarios (oficiales, mixtas o privadas) solo están facultadas para cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria. Lo anterior, toda vez que el procedimiento de cobro coactivo está estrictamente reservado para las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos, así

como para los municipios o distritos que los suministren de forma directa, según las consideraciones expuestas en el desarrollo de este concepto.

- El margen de actuación del prestador en materia de condonación encuentra su límite en los fines y principios que orientan el régimen de los servicios públicos domiciliarios. En consecuencia, cualquier decisión que implique disponer de conceptos económicos distintos de los intereses moratorios deberá adoptarse con estricta sujeción al marco normativo aplicable y de manera compatible con la garantía de una prestación continua, eficiente y financieramente sostenible del servicio público domiciliario.
- Los mecanismos y procedimientos que el prestador adopte para la recuperación de su cartera morosa, así como las decisiones asociadas a su gestión, no se encuentran sujetos a autorización, aprobación o pronunciamiento previo por parte de esta Superintendencia, en atención a la autonomía administrativa y contractual que rige su actuación, sin perjuicio del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control legalmente atribuidas a esta Entidad, en protección de los derechos de los usuarios.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL.
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)