

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-006

Señor
XXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², modificado por el Decreto 1547 de 2022, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal 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: OTROS COBROS EN LA FACTURACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Subtemas: obligaciones frente al pago de servicios públicos domiciliarios en el marco de un contrato de arrendamiento

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 otros cobros en la facturación de los servicios públicos domiciliarios en general y obligaciones frente al pago de servicios públicos domiciliarios en el marco de un contrato de arrendamiento las cuales serán transcritas y a las que se les dará respuesta en el acápite de conclusiones en el marco de las funciones de esta Superintendencia.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Decreto- Ley 019-2012

Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021⁷

Concepto SSPD-OJ-2025-230

Concepto SSPD-OJ-2025-074

Concepto SSPD-OJ-2024- 120

Concepto SSPD-OJ-2024-062

Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-40

Concepto SSPD-OJ-2022-487

Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-13

CONSIDERACIONES

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

De igual manera, es preciso indicar que la competencia de la Superservicios y en especial, el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, recaen de manera exclusiva sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo que concierne a la ejecución de las actividades propias de la prestación de los servicios públicos domiciliarios o sus actividades complementarias.

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."

Por otro lado, es pertinente reiterar que la posición de esta Superintendencia ha sido uniforme en el tiempo, en el sentido de manifestar su falta de competencia frente a la revisión previa de los actos y contratos de sus vigilados, en atención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, ya que, de hacerlo, se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigilados. Tampoco le está permitido a esta Superintendencia pronunciarse sobre los requisitos y obligaciones de los contratos de los usuarios y/o suscriptores de servicios públicos domiciliarios con sus arrendadores al no contar dentro de las funciones asignadas con la competencia para ello.

No obstante, con el fin de ilustrar al consultante, se procederá a hacer algunas precisiones generales, respecto a: i) las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ii) la relación contractual entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los usuarios o suscriptores y iii) facturación de otros cobros en los servicios públicos domiciliarios en Colombia, así:

(i) **FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Para precisar el tema de las funciones de esta Superintendencia es preciso hacer referencia a las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia de aquellas personas autorizadas para la prestación de los servicios públicos, las cuales fueron delegadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en el artículo 370 de la Constitución Política, el cual, dispone:

“ARTÍCULO 370 Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten”.
(Subrayado fuera de texto)

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, como el establecido en el artículo 367 constitucional, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, en cuyos artículos 75 y 77 se estableció:

*“Artículo 75. Funciones presidenciales de la superintendencia de servicios públicos. El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.
(...)*

Artículo 77. Dirección de la superintendencia. La dirección y representación legal de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios corresponde al Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Este desempeñará sus funciones específicas de control, inspección y vigilancia con independencia de las Comisiones de Regulación de los servicios públicos domiciliarios y con la inmediata colaboración de los Superintendentes Delegados. El Superintendente será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. El Superintendente de Servicios Públicos es la primera autoridad técnica y administrativa en el ramo del control, inspección y

vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, sus actividades complementarias e inherentes”.

Conforme todo lo anterior, en el artículo 79 de la citada Ley 142 y 6 del Decreto 1369 de 2020, se establecieron las funciones a cargo de esta Superintendencia, entre las que resaltamos las de vigilar y controlar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren con los usuarios, así como sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulación a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos o actividades complementarias a los mismos, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y, en consecuencia, sancionar sus violaciones, de las cuales nos permitimos destacar las siguientes:

"ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. 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 (...)."*

Sobre el particular, conviene precisar que esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2022-487 manifestó lo siguiente:

“En relación con este artículo, el Consejo de Estado a través de un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, precisó que el ejercicio de supervisión sobre las organizaciones autorizadas recaía exclusivamente en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios debido a su especialidad. Es decir, corresponde a esta Superintendencia inspeccionar, vigilar y controlar los aspectos objetivos y

subjetivos de dichas entidades, independientemente de la forma asociativa que éstas hayan adoptado.

En otras palabras, se supervisa el servicio público (supervisión objetiva) y las personas prestadoras del servicio (supervisión subjetiva).

Sobre el particular, el Consejo de Estado en decisión de fecha 29 de octubre de 2019:

“(…) Las Leyes 142 y 143 de 1994 consagran las funciones de inspección, vigilancia y control de la SSPD. Así, el artículo 75 de la Ley 142 establece:

Funciones presidenciales de la Superintendencia de servicios públicos. El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados.

(…)

Las facultades de inspección, vigilancia y control que ejerce la SSPD constituyen una de las formas como el Estado interviene en los servicios públicos. Estas facultades de supervisión tienen, entre otros, los siguientes propósitos: i) garantizar la calidad del servicio público, ii) promover la ampliación de la cobertura, iii) asegurar la prestación continua e ininterrumpida del servicio, iv) incentivar la libre competencia, v) evitar el abuso de la posición dominante, vi) garantizar a los usuarios el acceso a los servicios, e vii) impulsar la participación de estos en la gestión y fiscalización de los servicios.

(…)

Frente a los sujetos sometidos a la inspección de la SSPD, el legislador estableció que esta se ejerce sobre las entidades prestadoras de servicios públicos. En esta dirección, se ha indicado:

De las normas anteriores se infiere que la SSPD tiene la función constitucional de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre todas las entidades prestadoras de servicios públicos, sin exclusión por motivo o consideración alguna, y sin importar quiénes sean sus operadores o cuál sea la forma jurídica adoptada por la entidad prestadora del servicio.

(…) En relación con la inspección, vigilancia y control de los servicios públicos domiciliarios y los prestadores, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001 y adicionado por el artículo 96 de la Ley 1151 de 2007, somete a la vigilancia y control de la SSPD a todas las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, a partir del criterio de la naturaleza de la actividad y sin excepción alguna, cuando señala que “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.

Es importante destacar que la facultad de inspección, vigilancia y control que recae sobre las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios, se ejerce tanto

sobre aquellas que lo prestan de forma legal y pública, como de forma irregular, ilegal o clandestina.

En lo que respecta al alcance de las facultades de supervisión de la SSPD, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha concluido que se trata de una supervisión que puede ser integral, es decir, que recae tanto sobre los aspectos objetivos, como los subjetivos de la persona vigilada.

Este carácter integral encuentra justificación en el hecho de que la supervisión de los aspectos subjetivos puede afectar o impactar la calidad y cobertura del servicio, las tarifas de los usuarios, amenazar el patrimonio de las empresas o afectar la viabilidad y sostenibilidad del servicio. Igualmente, los artículos 365 y 370 de la Constitución Política, y 75 y 79 de la Ley 142 de 1994 hacen referencia expresa a la supervisión sobre la empresa prestadora del servicio público.

Ahora bien, aunque la SSPD puede ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control de manera integral, es decir, tanto sobre el servicio público (supervisión objetiva), como sobre las personas prestadoras del servicio (supervisión subjetiva), esta facultad no es absoluta o automática. Lo anterior, teniendo en cuenta el principio de legalidad que guía la actividad de las autoridades públicas (...).

Como se observa, las facultades de la Superintendencia se enmarcan en la órbita del control, la inspección y la vigilancia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias con el fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad y la regulación aplicable en la relación usuario-prestador, para lo cual podrá incluso sancionar sus violaciones dentro del marco normativo transcrito.

Conforme estas facultades, esta Superintendencia tiene la facultad de imponer las sanciones que se prevén en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, que al respecto dispone:

“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:

81.1. Amonestación.

81.2 Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.

81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias, así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros. Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva.”

De lo anterior, se puede concluir que la Superintendencia es competente, entre otros, para sancionar:

- (i) El incumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad;
- (ii) Las violaciones de los contratos de prestación de servicios públicos domiciliarios celebrados entre los prestadores y usuarios;
- (iii) A los prestadores que no respondan de manera oportuna y adecuada las quejas de los usuarios;
- (iv) Cuando se presenten situaciones de competencia desleal y prácticas restrictivas de la competencia de los prestadores y;
- (v) A los prestadores, auditores externos y otras entidades con naturaleza pública, privada o mixta que tengan información relacionada con servicios públicos domiciliarios cuando no atiendan de manera oportuna adecuada las solicitudes y requerimientos realizados por esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones.

Para lo anterior, esta Superintendencia, en ejercicio de sus funciones, puede imponer las siguientes sanciones: (i) Amonestaciones; (ii) Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales; (iii) Ordenes de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas; (iv) Ordenes de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan, y

prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares hasta por diez (10) años; (v) Solicitudes a las autoridades para que: (vi) decreten la caducidad de los contratos celebrados por el infractor o (vii) la cancelación de licencias; (viii) Prohibiciones al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos hasta por diez (10) años; y, (ix) Toma de posesión a empresas de servicios públicos o suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias.

Asimismo, respecto a las conductas de los prestadores con ocasión de una queja o denuncia o del ejercicio propio de las funciones de la Superservicios, es de indicar que corresponde a las Direcciones Técnicas de Gestión de las Superintendencias Delegadas, en cumplimiento de las funciones de policía administrativa asignadas por la Ley 142 de 1994 y por el Decreto 1369 de 2020, bajo el marco del procedimiento administrativo general previsto en los artículos 34 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), realizar las acciones tendientes a evaluar el posible incumplimiento de la normativa que les aplica, con el propósito de determinar la eventual violación del mismo, que amerite solicitar el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

Así las cosas, esta Superintendencia no cuenta con facultades para vigilar ni determinar la legalidad ni las obligaciones derivadas de un contrato de arrendamiento celebrado entre un usuario y/o suscriptor y su arrendador.

(ii) **RELACIÓN CONTRACTUAL ENTRE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y LOS USUARIOS O SUSCRIPTORES.**

En este punto resulta necesario señalar que los numerales 31 y 33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 definen quienes son suscriptores o usuarios de los servicios públicos domiciliarios de la siguiente manera:

“Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.31. Suscriptor. Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.

(...)

14.33. Usuario. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor (...).”

Es preciso mencionar que la relación contractual entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los usuarios o suscriptores nace a partir de la celebración de un contrato de servicios públicos, es decir, cuando un prestador determina las condiciones de prestación y el potencial usuario solicita recibirlo en un determinado inmueble conforme con las condiciones

previstas por la empresa, cuyo alcance se encuentra determinado en los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994.

Teniendo en cuenta lo anterior, son partes del contrato de servicios públicos domiciliarios el prestador de servicios públicos y el suscriptor y/o usuario. Respecto a ello, el artículo 130 ibídem dispone:

“ARTÍCULO 130. Partes del contrato. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, y los usuarios. El propietario 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 los jueces competentes o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas oficiales de servicios públicos.

La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial.

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.” (Subrayado fuera del texto)

Conforme lo mencionado, la condición de "suscriptor" del servicio se adquiere al celebrar el contrato de servicios públicos con el proveedor. Por otro lado, la condición de "usuario" se obtiene al ser el beneficiario directo del servicio, sin importar el título que se tenga sobre el inmueble donde se presta el servicio.

Bajo este contexto, es importante asimilar que el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 debe leerse en conjunto con el artículo 129 de la misma ley, de manera que, una de las partes del contrato de servicios públicos es compuesta (propietario o poseedor, suscriptor y usuario).

Por lo tanto, los derechos y obligaciones derivados del contrato pueden ser exigidos y ejercidos por una o varias personas. Dentro de esta línea, respecto a la serie de obligaciones y derechos que se desprenden del contrato de servicios públicos para ambas partes, vale precisar que, es un derecho del suscriptor y/o usuario recibir el suministro del servicio en óptimas condiciones de calidad y continuidad, y que consecuencia, es obligación de este realizar el pago oportuno del servicio prestado.

En ese sentido, el incumplimiento del deber de pagar el servicio dentro del plazo estipulado en las condiciones uniformes del contrato por parte del suscriptor y/o usuario, puede resultar en la suspensión o corte del suministro del servicio por parte del prestador, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 130, 140 y 141 de la Ley 142 de 1994.

En línea con lo expuesto y de conformidad con el artículo 130 ibídem, cualquiera de las partes, antes descritas, puede responder por las obligaciones derivadas del contrato y, por ende, el prestador del servicio en su calidad de acreedor puede solicitar el cumplimiento total de las obligaciones a cualquiera de ellas.

En línea con lo anterior, esta oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-62 indico lo siguiente:

“La disposición normativa traída a colación, permite entender algunas de las obligaciones y derechos de los usuarios y suscriptores de los servicios públicos domiciliarios, así como de los prestadores del servicio en el marco del contrato de servicios públicos.

Estas obligaciones pueden ser enunciadas de la siguiente manera: a) El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios son partes en el contrato de servicios públicos domiciliarios, lo cual implica que todos ellos son solidarios en los derechos y obligaciones derivadas de la prestación del servicio, entre otras, la referida al pago del servicio recibido.” (...) (Subrayado fuera de texto)

Del concepto transcrito, se puede concluir que respecto a la serie de obligaciones y derechos que se desprenden del contrato de servicios públicos para ambas partes, vale precisar que, es un derecho del suscriptor o usuario recibir el suministro del servicio en óptimas condiciones de calidad y continuidad, y que, como consecuencia, es obligación del mismo, realizar el pago oportuno del servicio prestado.

En suma, el usuario y suscriptor son partes del contrato de servicios públicos domiciliarios, y adicional a lo anterior, el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios son solidarios en derechos y obligaciones derivadas de la prestación del servicio, es decir que, cualquiera puede responder por las obligaciones derivadas del contrato y, en consecuencia, el prestador del servicio en su calidad de acreedor puede solicitar el cumplimiento total de las mismas a cualquiera de estas personas.

Paralelo a esta disposición, es necesario tener presente lo contenido en el artículo 14 ibídem, el cual define al suscriptor del servicio como la “*persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos*”, y al usuario como la “*persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio*”.

De acuerdo con lo mencionado, la condición de "suscriptor" del servicio se adquiere al celebrar el contrato de servicios públicos con el proveedor. Por otro lado, la condición de "usuario" se obtiene al ser el beneficiario directo del servicio, sin importar el título que se tenga sobre el inmueble donde se presta el servicio.

Bajo ese escenario, se puede concluir que, en el propietario de un inmueble pueden confluir las figuras de suscriptor y usuario; sin embargo, hay casos que el usuario o suscriptor no siempre serán el propietario o poseedor del inmueble; razón por la cual se consagra la

solidaridad en los servicios públicos domiciliarios, que busca el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de derechos por las partes del contrato de servicios públicos.

Ahora, respecto de la solidaridad en el contrato de servicios públicos y su rompimiento, esta Oficina mediante el Concepto Unificado SSPD-OJ-13 de 2010, señaló:

“(…) 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

La figura de la solidaridad, en materia de relaciones jurídicas obligacionales, supone la existencia de varios deudores que han contraído la obligación de una cosa divisible, estando cada uno de ellos obligado a pagar el total de la deuda⁽²⁾ En esa medida, ante la figura de la solidaridad, el acreedor está facultado para exigir el pago del total de la deuda, según su elección, a uno, a algunos o a todos los deudores.

De igual forma, la solidaridad, según lo establece el inciso segundo del artículo 1568 del Código Civil, tiene su fuente en la convención, el testamento o la ley y, precisamente, en materia de servicios públicos domiciliarios, es la ley la que señala que, en relación con las obligaciones y derechos emanados del contrato de servicios públicos, existe solidaridad entre el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 689 de 2001, el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. (…)

4.7. SE ROMPE LA SOLIDARIDAD RESPECTO DE SERVICIOS PÚBLICOS SOLICITADOS POR UN TERCERO DISTINTO AL PROPIETARIO. Interpretando de manera armónica el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 y el artículo 9 del Decreto 3130 de 2003, se puede concluir que son servicios adicionales a los básicos todos aquellos que se presten por virtud de contratos suscritos por el arrendatario o un tercero y los cuales no haya solicitado, suscrito o autorizado de manera expresa el propietario. Por consiguiente, si el propietario no tiene conocimiento de la suscripción o instalación de servicios públicos no es responsable solidario en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, quien solicite el servicio es quien responde por el pago de las deudas ocasionadas. En ese contexto, las empresas de servicios públicos podrán exigir directamente al solicitante del servicio las garantías en la Ley 820 de 2003; si la empresa tiene determinado en su contrato de condiciones uniformes la posibilidad de exigir garantías y éstas no se constituyen, no está obligada a la instalación del servicio. (…)”

Conforme el concepto transcrito, se puede concluir que si bien la solidaridad en los derechos y obligaciones derivados del contrato de servicios públicos, aplica para el propietario, poseedor, suscriptor y usuarios de estos servicios, por ministerio de la ley, ya que así lo determinó de forma expresa el legislador en el mencionado artículo 130, para el tema de la

ruptura de la solidaridad es diferente, pues a pesar de que aplica en virtud de la ley, no opera de la misma forma, toda vez que el propietario o poseedor del inmueble debe demostrar la circunstancia que motiva la ruptura, con el propósito de que el prestador no le cobre de forma solidaria, las facturas dejadas de cancelar por el usuario del servicio.

En este sentido y tal como lo dispone el artículo 130, para que opere la ruptura mencionada, es preciso que el suscriptor o usuario del servicio no efectúe el pago de los servicios suministrados, por el término establecido en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, y que el prestador, una vez transcurrido dicho plazo, omita su deber de suspender el servicio público. Al respecto es de indicar que, si bien la causal mencionada en la norma traída a colación, es una de las situaciones de mayor ocurrencia, no constituye el único escenario que afecta la responsabilidad solidaria, ya que existen otras situaciones en que opera la ruptura de la solidaridad, o no existe solidaridad entre las partes del contrato de servicios públicos, tal como se encuentran identificadas en el Concepto Unificado SSPD-OJ 13 de 2010:

- No existe solidaridad si el contrato de servicios públicos no está vigente en el momento de la enajenación del inmueble.
- En procesos concordatarios o de liquidación obligatoria.
- No hay solidaridad en los acuerdos de pago, salvo que la misma sea pactada expresamente por todos los obligados solidarios.
- Se rompe la solidaridad si el prestador instala nuevos servicios adicionales estando en mora el usuario.
- Se rompe la solidaridad frente a consumos que sean producto de reconexiones fraudulentas posteriores a la suspensión o corte del servicio.
- No existe solidaridad si el arrendatario garantiza el pago del servicio.
- Se rompe la solidaridad respecto de servicios públicos solicitados por un tercero distinto al propietario.
- Se rompe la solidaridad si el suscriptor se libera de sus obligaciones contractuales. La solidaridad no se aplica a facilidades comerciales que se cobren a través de la factura.
- No existe solidaridad entre coarrendatarios salvo que estos sean a la vez usuarios del servicio.

Ahora bien, en relación con la solicitud de servicios públicos por parte de un tercero sin autorización del propietario objeto de su consulta, debemos indicar que, en el marco de un contrato de arrendamiento, la ruptura de la solidaridad ocurre cuando el arrendatario sin solicitar el consentimiento previo del arrendador, pide la instalación de nuevos servicios en el respectivo inmueble.

Así lo señala el artículo 44 del Decreto Ley 019 de 2012, que al tenor literal expresa:

“Artículo 44. Autorización Previa del Arrendador. El suscriptor potencial de un servicio público domiciliario que solicite recibir en un inmueble determinado la prestación de un servicio, deberá obtener la autorización previa del arrendador. Las empresas prestadoras de servicios públicos no podrán prestar el respectivo servicio sin la previa autorización expresa del arrendador”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Esto significa que los prestadores deben tener en cuenta la calidad del solicitante del servicio, esto es, si ostenta la calidad de propietario del inmueble, o si, por el contrario, media un contrato de arrendamiento y por ello tiene la calidad de arrendatario del mismo, es decir, un mero tenedor, evento en el cual deberá el prestador dar cumplimiento a la norma citada, ya que, de no hacerlo, operará la ruptura de la solidaridad.

En este caso, si el arrendatario solicita un nuevo servicio al prestador y éste accede a la instalación sin que se evidencie la autorización previa del propietario del inmueble se dará la ruptura de la solidaridad. Es decir, el prestador no podrá cobrar el pago de las facturas que se lleguen a causar de forma solidaria, pues estas estarán únicamente a cargo del usuario que de forma autónoma solicitó los servicios.

Así, es claro que existen diversas situaciones que permiten la ruptura de la solidaridad que pueden ser alegadas por los propietarios de los inmuebles arrendados para romper la solidaridad que se predica en los contratos de servicios públicos domiciliarios y eximirse del pago de las deudas asociadas a este.

En consecuencia, cuando los servicios son solicitados por un tercero que no es el propietario del inmueble, debe mediar una autorización expresa del arrendador.

Por consiguiente, si el propietario no tiene conocimiento de la suscripción o instalación de servicios públicos no es responsable solidario en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994. Así las cosas, quien solicite el servicio es quien responde por el pago de las deudas ocasionadas.

Finalmente, vale la pena precisar que si el propietario o poseedor del inmueble, como parte del contrato de servicios públicos, es quien alega el rompimiento de la solidaridad, deberá demostrar la calidad que ostenta, así como la causal en la que fundamenta su solicitud. Al respecto cabe recordar que, en el desarrollo de las actuaciones administrativas, rige el principio de libertad probatoria, de acuerdo al cual, las partes intervinientes en una actuación de esta naturaleza, podrán valerse de cualquier medio probatorio legalmente aceptado en el ordenamiento jurídico.

(iii) **FACTURACIÓN DE OTROS COBROS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA.**

Ahora bien, los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 establecen la naturaleza y los requisitos de las facturas de servicios públicos domiciliarios, veamos:

“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. 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 conocerla 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.” (Subrayado fuera del texto)

Conforme con lo indicado, las facturas deben ser puestas en conocimiento de los suscriptores o usuarios del servicio, con el propósito de que conozcan el valor de los bienes y servicios recibidos en desarrollo del contrato de servicios públicos, mientras que sus requisitos formales deben ser establecidos en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos.

De igual forma deben contener como mínimo, la información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si el prestador del servicio se ciñó a la ley y al contrato de condiciones uniformes a la hora de elaborarlas; la forma cómo se determinaron y valoraron los consumos; la forma cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores; y el plazo y modo en que debe efectuarse el pago.

En este sentido, vale la pena precisar que los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en principio, sólo están autorizados para cobrar en la factura conceptos relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, en este punto es necesario informarle que el artículo 8 del Decreto 2223 del 1996, modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007 estableció una serie de prohibiciones y autorizaciones para el cobro de bienes y servicios adicionales a la prestación del servicio público domiciliario de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 8o. DE LOS COBROS NO AUTORIZADOS. Las empresas que presten servicios públicos domiciliarios, únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley 142 de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito.

En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario. Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para pago de dichos valores.

Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo.

El valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa". (resaltado fuera de texto)

Así las cosas, de acuerdo con esta disposición, es posible incluir cobros por conceptos diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios o la ejecución del contrato de servicios públicos en la factura, siempre y cuando se cuente con la autorización expresa del respectivo suscriptor o usuario, caso en el cual se deberán totalizar por separado de los conceptos que surgen de la prestación o ejecución del contrato.

En otras palabras, en la factura deben totalizarse por separado los cobros que surgen por concepto de la prestación del servicio o ejecución del contrato, así como los cobros diferentes que sean autorizados por los usuarios o suscriptores. Lo anterior, con el fin de que el usuario o suscriptor pueda realizar el pago del servicio público domiciliario de manera independiente al pago de los otros conceptos y garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Al respecto, vale la pena resaltar que a través de Concepto Unificado SSPD-OJ 40 de 2022 esta Oficina Asesora Jurídica señaló:

“Siendo así, en el evento en que los prestadores pretendan incluir en las facturas de servicios públicos, cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, pagos de seguros, recaudaciones voluntarias u otros cobros similares, deberán contar con la autorización de los usuarios, y garantizar las facilidades que permitan al usuario cancelar la tarifa correspondiente al servicio público, sin que se generen cobros adicionales por dicha gestión. Así mismo, los prestadores tampoco tendrán la posibilidad de suspender el servicio público domiciliario, por el no pago de conceptos diferentes a los directamente derivados del servicio efectivamente prestado.

Respecto al valor de las cuotas derivadas de tales créditos, cobros comerciales o aportes, este deberá totalizarse de manera separada a la del respectivo servicio público de que se trate, de modo que quede claramente diferenciado cada concepto. Valga indicar que las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos domiciliarios no generarán la solidaridad respecto del propietario de inmueble de la que trata el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, pues estas no devienen del contrato de servicios públicos.

De conformidad con el citado artículo 1 del Decreto 828 de 2007, cuando el usuario lo requiera, podrá pagar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas del respectivo prestador o a los puntos donde aquel realice sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para el pago de dichos valores.

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.*

De este modo, de la doctrina en cita se puede resaltar que si los prestadores pretenden incluir en las facturas de servicios públicos cobros derivados de asuntos diferentes a la prestación o ejecución del contrato: (i) deberán contar con la autorización de los usuarios o suscriptores; (ii) deberán garantizar las facilidades que le permitan al usuario cancelar la tarifa correspondiente al servicio público independientemente del cobro adicional autorizado; (iii) deberán abstenerse de suspender el servicio público domiciliario por el no pago de conceptos diferentes a los directamente derivados del

servicio o ejecución del contrato de servicios públicos; (iv) en la factura, los cobros deben estar totalizados de manera separada de modo que quede claramente diferenciado cada concepto que se cobra y iv) las obligaciones diferentes al pago de servicios públicos domiciliarios no generarán la solidaridad respecto del propietario de inmueble.

De igual forma, se puede observar que de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 828 de 2007, cuando el usuario o suscriptor requiera pagar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario o la ejecución del contrato de servicios públicos deberá dirigirse a las oficinas del respectivo prestador o a los puntos donde aquel realice sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para el pago de dichos valores.

En conclusión, cuando se trata de las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos domiciliarios o la ejecución del contrato de servicios públicos no se genera solidaridad respecto del propietario del inmueble o suscriptor pues estas no se suscriben en el marco de la prestación del servicio ni de la ejecución del contrato de servicios públicos, así lo ratifica el Concepto SSPD-OJ-2020-001, el cual señala:

“(…) La inclusión de un cobro adicional en la factura, surgirá de un acuerdo de voluntades entre el prestador y el usuario que contrata el bien o servicio adicional, negocio para el cual, no se requiere la participación o anuencia del propietario del inmueble receptor de la factura, que no sea el suscriptor del respectivo contrato de servicios públicos domiciliarios.”

*En todo caso, el prestador no podrá suspender el servicio público domiciliario por el no pago de conceptos diferentes a los directamente derivados de su prestación, y que la inclusión de éstos en la factura se sujetará a la decisión del usuario en cada caso particular. De otro lado, y respecto al valor de las cuotas derivadas de tales créditos, cobros comerciales o aportaciones de cualquier tipo, éste deberá totalizarse de manera separada a la del respectivo servicio público domiciliario, de modo que quede claramente diferenciado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que éste así lo haya aceptado en forma expresa”.
(subrayado fuera de texto)*

En esa medida, se tiene que, si bien no existe ninguna disposición legal que limite o impida la posibilidad para que un arrendatario de un inmueble, en su calidad de usuario del servicio, adquiera otros bienes y servicios del prestador distinto a la prestación del servicio, lo cierto es que esa relación contractual no resulta oponible al propietario del inmueble, salvo que éste lo haya aceptado en forma expresa.

No obstante, cabe aclarar que, igual suerte ocurre con las obligaciones derivadas de los servicios públicos solicitados por un tercero o arrendatario distinto al propietario, los cuales de acuerdo con el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13, tienen el siguiente tratamiento:

“(…) 4.7. RESPECTO DE SERVICIOS PÚBLICOS SOLICITADOS POR UN TERCERO DISTINTO AL PROPIETARIO. Interpretando de manera armónica el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 y el artículo 9 del Decreto 3130 de 2003, se puede concluir que son servicios adicionales a los básicos todos aquellos que se presten por virtud de contratos suscritos por el arrendatario o un tercero y los cuales no haya solicitado, suscrito o autorizado de manera expresa el propietario.

Por consiguiente, si el propietario no tiene conocimiento de la suscripción o instalación de servicios públicos no es responsable solidario en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, quien solicite el servicio es quien responde por el pago de las deudas ocasionadas (...) (subrayado fuera de texto).

a. Cobro del Impuesto de Alumbrado público.

Ahora bien, en lo relacionado con el cobro en la factura de servicios públicos domiciliarios del impuesto de alumbrado público, se reitera lo expuesto por esta Oficina Asesora Jurídica mediante el concepto SSPD-OJ-2024- 3, así:

“(…) iii) Recaudo y facturación del servicio público de alumbrado público con el servicio público domiciliario de energía eléctrica.

En cuanto a la facturación y recaudo del servicio de alumbrado público, con el servicio público domiciliario de energía eléctrica, es pertinente mencionar lo dispuesto por el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, así:

“ARTÍCULO 352. RECAUDO Y FACTURACIÓN. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio.

El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste.” (subraya fuera de texto).

Conforme la norma transcrita, los comercializadores de energía eléctrica pueden realizar el recaudo del impuesto de alumbrado público mediante las facturas de cobro del servicio público domiciliario de energía, gestión que no tendrá contraprestación a favor del comercializador. Ahora bien, es potestad de cada municipio hacer uso de la facultad concedida en la norma o, por el contrario, realizar el recaudo del impuesto de manera directa.

En particular, en el respectivo acuerdo municipal que adopte el impuesto de alumbrado público, deberá consagrarse la forma en que se realizará el recaudo de dicho tributo, en los términos del citado artículo 349 de la Ley 1819 de 2016.

En caso de que se decida acudir al comercializador de energía eléctrica para el recaudo del impuesto de alumbrado público, es preciso indicar que no se requerirá de autorización del usuario para realizar la facturación conjunta respectiva, tal como lo expuso esta Oficina en el Concepto Unificado SSPDOJ-2022-040 el cual señala:

“(…) De otra parte, y en cuanto a la inclusión de tributos territoriales en las facturas de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina Asesora Jurídica considera que si bien para incluir cobros en la factura por causas distintas del consumo y servicios inherentes se requiere autorización del usuario, esta regla se matiza en el caso de la inclusión en la factura de obligaciones tributarias y fiscales, eventos en los que puede prescindirse de tal autorización previa, por el hecho de que tal inclusión proviene de un mandato legal, es decir que, mientras esté vigente la disposición que lo contiene, es obligante para los particulares.

Ello sería una excepción a la premisa a la que se ha hecho referencia, o si se quiere, una nueva regla que aplica de forma excepcional, en aquellos casos en donde lo que se cobra -obligación tributaria no parte de la decisión de un ciudadano en ejercicio de su autonomía de la voluntad, sino de un mandato legal, que se impone en ejercicio de las competencias tributarias a cargo del Estado, en sus distintos niveles.

En ese sentido, se concluye que (i) la Superservicios no cuenta con facultades para pronunciarse sobre la competencia de los entes territoriales para adoptar tributos y establecer sus elementos; (ii) se presume la legalidad de un acto administrativo que ordene el recaudo de un tributo a través de la factura de servicios públicos domiciliarios, y por ende, es de obligatorio cumplimiento para los prestadores de los mismos, en tanto no sea anulado por la autoridad competente; y (iii) el usuario le podrá solicitar al prestador, que el cobro del servicio se efectúe conforme a las reglas señaladas por en el artículo 1o del Decreto 828 de 2007, esto es, a través de documento separado del tributo. (...)” (subraya fuera de texto).

En suma, cuando se pretenda realizar el cobro del impuesto de alumbrado público en las facturas del servicio público de energía eléctrica, no se requerirá de autorización del usuario para comenzar a realizar la facturación conjunta respectiva. Lo anterior, siempre que el respectivo acuerdo municipal establezca dicho mecanismo de recaudo.

En todo caso, es de indicar que el usuario puede solicitar al prestador que el cobro del servicio público de energía eléctrica se realice de forma independiente al del impuesto de alumbrado público, en los términos del artículo 1o del Decreto 828 de 2007. Para el efecto, el usuario debe dirigirse a las oficinas del prestador a fin de que el cobro del servicio se efectúe a través de documento separado del tributo. (...)”

b. Cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana

En lo relacionado con el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana en las facturas del servicio público domiciliario de energía, debemos indicar que el artículo 8 de la Ley 1421 del 2010, (artículo 12 de la Ley 2272 de 2022) establece su fundamento legal, en los siguientes términos:

“Artículo 8. Aportes voluntarios a los fondos-cuenta territoriales. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana (...). (Subrayado fuera de texto).

Al analizar el contenido de la disposición normativa citada, esta Oficina Asesora Jurídica, en el Concepto SSPD-OJ-2024-284, señaló lo siguiente:

“La disposición transcrita creó la tasa especial de seguridad en el ordenamiento jurídico tributario colombiano, para darle el carácter de tributo territorial con destinación específica, autorizando a las entidades territoriales para su adopción y reglamentación.

En este sentido, la imposición y cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana se encuentra a cargo del ente territorial, quien fijara (sic), entre otros aspectos, los obligados a su pago y la forma de recaudo, en la norma municipal que expida para el efecto. Particularmente, respecto del recaudo de los tributos, el ente territorial puede establecer en la norma que expida para el efecto, que su cobro se realizará a través de la factura de servicios públicos, sin embargo, para esto, deberá celebrar con el prestador del servicio que elija, el respectivo convenio, cuya celebración y condiciones de ejecución se regirá por lo pactado por las partes en ejercicio de la autonomía de su voluntad, y en todo caso, en cumplimiento de las normas que rijan su celebración”. (Subraya fuera de texto).

De lo citado obsérvese que, la tasa especial de seguridad y convivencia ciudadana tiene fundamento legal y, al tener el carácter un tributo con destinación específica, las entidades territoriales están autorizadas para adoptarla y reglamentarla.

Ahora bien, en este punto vale precisar que, en el referido Concepto SSPD-OJ-2024-284, al respecto de la facultad de las entidades territoriales de expedir normas sobre tasas, sobretasas, estampillas o impuestos del orden territorial, esta Oficina Asesora Jurídica también indicó lo siguiente:

“(...) es importante señalar que cuando la Nación, los departamentos, municipios y distritos expiden normas sobre tasas, sobretasas, estampillas o impuestos del orden territorial, lo hacen en desarrollo de funciones tributarias que son ajenas a los servicios públicos domiciliarios pues, a pesar que puedan ser cobradas en las facturas de servicios públicos domiciliarios, la destinación y aplicación de estos dineros se hace

por parte de los entes territoriales y no de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Por esta razón, es importante reiterar que la expedición, recaudo y destinación de esta tasa es un asunto que se escapa de la órbita de competencia del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, vale indicar que (...) el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, al tratarse de una obligación tributaria, se encuentra permitida la inclusión en la factura del servicio público de energía eléctrica, evento en el que puede prescindirse de la autorización previa del suscriptor y/o usuario, toda vez que la inclusión del tributo proviene de un mandato legal. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el usuario podrá solicitar al prestador que el cobro del servicio se realice de forma independiente del tributo, en este caso de seguridad y convivencia ciudadana, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas del prestador a fin de que se facilite la factura requerida para el pago del consumo del servicio en los términos del artículo 1 del Decreto 828 de 2007". (Subrayado fuera de texto).

De esta manera, vale recalcar que, al ser una obligación tributaria, el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana está permitido mediante la factura del servicio público domiciliario de energía, pudiéndose prescindir de la autorización previa del suscriptor y/o usuario, ya que, como se indicó anteriormente, la inclusión de ese tributo proviene de un mandato legal. No obstante, es posible para el usuario solicitar al prestador que el cobro del servicio público domiciliario se realice de forma independiente al tributo señalado, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 828 de 2007.

Bajo ese contexto, en relación con otros cobros en la factura de servicios públicos domiciliarios, los prestadores solo pueden incluir conceptos directamente relacionados con la prestación de dichos servicios, según lo estipulado en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007. Cualquier inclusión de otros cobros debe estar expresamente autorizada por el usuario, salvo las obligaciones tributarias y fiscal, como lo es la tasa de seguridad y convivencia ciudadanía y el impuesto de alumbrado público, por ser un mandato legal.

No obstante, los usuarios tienen la opción de pagar únicamente el valor correspondiente al servicio público domiciliario, sin verse afectados por la falta de pago de otros conceptos no relacionados. Esto garantiza que los servicios públicos esenciales no se suspendan debido a impagos de conceptos adicionales.

c. Cobro de las revisiones periódicas para la prestación del servicio público domiciliario de gas natural

Por su parte, en lo que atañe concretamente a la revisión periódica de las instalaciones internas de gas, resulta pertinente mencionar que corresponde a un procedimiento obligatorio a cargo del usuario del servicio, el cual debe realizarse por conducto de un organismo de inspección acreditado, y su objeto se circunscribe a garantizar la seguridad de las instalaciones en beneficio

de los usuarios y de la comunidad en general. Esta se debe llevar a cabo dentro de los plazos mínimos y máximos señalados en la regulación.

En esa medida, el artículo 2 de la Resolución CREG 59 de 2019 define lo que se debe entender por revisión periódica de las instalaciones internas de gas, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la interpretación y aplicación de esta resolución se tendrán en cuenta, además de las definiciones contenidas en la Ley 142 de 1994 y en las Resoluciones vigentes de la CREG, las siguientes:

(...)

Revisión Periódica de la Instalación Interna de Gas: Es la inspección obligatoria de la Instalación Interna de gas, realizada por un Organismo de Inspección Acreditado, dentro de los plazos mínimo y máximo definidos en esta resolución, desarrollada en cumplimiento de las normas o reglamentos técnicos vigentes.

La Revisión Periódica de la Instalación Interna de Gas no incluye la comprobación del equipo de medición de que trata el numeral 5.29 del Código de Distribución”.

De la interpretación armónica de la regulación y la reglamentación se puede concluir que, los usuarios de servicio público domiciliario de gas natural por redes tienen la obligación de realizar y permitir que se hagan las revisiones periódicas a sus instalaciones internas atendiendo, entre otras, a lo dispuesto en el numeral 5.23 del Anexo General del Código de Distribución de Gas Combustible por Redes, contenido en la Resolución CREG 067 de 1995, modificada por la Resolución CREG 59 de 2012.

En ese sentido, la Comisión de regulación de Energía y Gas Combustible, mediante la Resolución la Resolución CREG 59 de 2012, establece las reglas y plazos para la realización de este tipo de inspecciones a las instalaciones internas de los usuarios del servicio. De manera puntual el artículo 2 de la regulación determina la periodicidad de las revisiones, así:

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para la interpretación y aplicación de esta Resolución se tendrán en cuenta, además de las definiciones contenidas en la Ley 142 de 1994 y en las Resoluciones vigentes de la CREG, las siguientes:

(...)

Plazo Máximo de Revisión Periódica: Es la fecha límite que tiene el usuario para que la Instalación Interna cuente con el Certificado de Conformidad y corresponde al último día hábil del mes en que se cumplen los cinco años de haberse efectuado la última revisión de la instalación interna de gas o la conexión del servicio.

Plazo Mínimo entre Revisión: Corresponde a los cinco meses anteriores al Plazo Máximo de la Revisión Periódica. Dentro de éste se programará y se podrá realizar la Revisión Periódica de la Instalación. (...)” (Subrayas de la Oficina)

Conforme con la norma citada, puede determinarse que la regulación contempló dos (2) condiciones a partir de las cuales se hace obligatorio para los usuarios del servicio público de gas efectuar la revisión periódica dentro de un término máximo; i) cuando hayan transcurrido cinco (5) años contados desde la última inspección de la instalación interna, o ii) cuando hayan transcurrido cinco (5) años a partir de la conexión del servicio.

Lo anterior, al margen de los acuerdos particulares y obligaciones acordadas en el contrato de arrendamiento por las partes.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones con las que se da respuesta a cada una de las inquietudes planteadas:

1. **Respuesta a las preguntas:** 1. *“Respecto al servicio de energía eléctrica: quiero saber si el concepto tasa de seguridad debe ser pagado por mi o por el arrendador (cobro no inherente al servicio)”*; 2. *“Respecto al servicio de AAA: debo pagar alumbrado público o le corresponde al arrendador. Al igual que el concepto de otros cobros”* y 3. *“Con respecto al gas: se debe pagar los acuerdos de pago del arrendador y el costo de las revisiones periódicas o las debe pagar el arrendador”*.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios tiene como función principal vigilar el cumplimiento de la normativa que rige a sus entidades vigiladas, esto es, leyes, decretos, resoluciones, reglamentos dentro del marco competencial establecido en los artículos 79 a 81 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020.

Sin embargo, es preciso aclarar que esta supervisión **no incluye competencia alguna sobre el cobro de impuestos o tasa en las facturas de servicios públicos**, ya que esta materia corresponde exclusivamente a las autoridades fiscales y tributarias competentes, conforme a la distribución legal de funciones en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, la inclusión de otros cobros en las facturas de servicios públicos, no está en contravía de las atribuciones en materia de fiscalización de tributos con las que cuentan las entidades territoriales previstas entre otras en la parte procedimental del estatuto tributario y demás normas aplicables.

Adicionalmente, se reitera que la posición de esta Superintendencia ha sido uniforme en el tiempo, en el sentido de manifestar su falta de competencia para pronunciarse sobre los contratos de los usuarios y/o suscriptores de servicios públicos domiciliarios con sus arrendadores, en particular sus condiciones u obligaciones al no contar dentro de las funciones asignadas con la competencia para ello.

Al margen de lo anterior, se recuerda que según los numerales 31 y 33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, suscriptor, es toda persona natural o jurídica que celebra un contrato de condiciones uniformes; y usuario, es toda persona natural o jurídica que se beneficia de la prestación de un servicio público.

Además, que las facturas de servicios públicos domiciliarios deben ser puestas en conocimiento de los suscriptores o usuarios del servicio, con el propósito de que conozcan el valor de los bienes y servicios recibidos en desarrollo del contrato de servicios públicos, mientras que sus requisitos formales deben ser establecidos en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos.

Conforme con lo anterior, las facturas deben contener como mínimo, la información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y el contrato a la hora de elaborarlas; la forma cómo se determinaron y valoraron los consumos; la forma cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores; y el plazo y modo en que debe efectuarse el pago.

Se resalta que los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en principio sólo están autorizados para cobrar en la factura conceptos directamente relacionados con la prestación de dichos servicios, según lo estipulado en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007. Cualquier inclusión de otros cobros debe estar expresamente autorizada por el usuario, salvo las obligaciones tributarias y fiscales, como lo son la tasa de seguridad y convivencia ciudadana y el impuesto de alumbrado público, que por ser mandatos legales podrán cobrarse en las facturas sin autorización del usuario, para lo cual deben presentarse claramente separadas en la misma y cumplir los requisitos que imponga su naturaleza y la regulación para su facturación conjunta.

En este sentido, la imposición y cobro de los tributos municipales como son, el impuesto de alumbrado público y la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, se encuentra a cargo del ente territorial, quien fijará, entre otros aspectos, los obligados a su pago y la forma de recaudo, en la norma municipal que expida para el efecto. Particularmente, respecto del recaudo de los tributos, el ente territorial puede establecer en la norma que expida para el efecto, que su cobro se realizará a través de la factura de servicios públicos.

Finalmente, en lo relacionado con revisiones periódicas, resaltamos que la regulación establece de forma clara dos (2) condiciones a partir de las cuales se hace obligatorio para los usuarios del servicio público de gas efectuar la revisión periódica dentro de un término máximo: i) cuando hayan transcurrido cinco (5) años contados desde la última inspección de la instalación interna, o ii) cuando hayan transcurrido cinco (5) años a partir de la conexión del servicio.

Lo anterior, al margen de los acuerdos particulares y obligaciones acordadas en el contrato de arrendamiento por las partes.

En conclusión, conforme el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el propietario, o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público domiciliario. Por lo tanto, mientras no haya ruptura de la solidaridad, las deudas podrán ser cobradas tanto al propietario o poseedor como al suscriptor y/o usuario.

En el contrato de arrendamiento de vivienda urbana se podrá pactar⁸ cuál de las partes asumirá el pago de los servicios públicos domiciliarios. Así las cosas, en los contratos de arrendamiento se podrá pactar cuál de las partes será responsable del pago de los servicios públicos domiciliarios, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad, pues **las partes pueden decidir libremente qué obligaciones recaen en el arrendador y cuáles en el arrendatario.**

En el caso que se pacte que el arrendatario asumirá el pago de las obligaciones, el arrendador podrá exigir la constitución de garantías para asegurar el pago de los servicios públicos domiciliarios, dentro del plazo de ejecución del contrato de arrendamiento.

Ahora, vale la pena mencionar que **la determinación de las condiciones de un contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda no es un tema de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.** Por ende, las controversias que surjan entre las partes de un contrato de arrendamiento podrán ser resueltas ante la jurisdicción ordinaria o trámite alternativo de resolución de conflicto que las partes consideren. Así, se reitera, que esta Superintendencia carece de competencia en la materia.

2. Respuesta a las preguntas: 4 *“Con respecto al aseo: puedo solicitar a la empresa prestadora la individualización de la unidad donde vivo, aunque el arrendador no lo autorice”* y 5. *“¿Puedo solicitar el medidor individual del servicio de acueducto a la empresa prestadora [***]?”* y 6. *¿Puedo solicitar el medidor individual del servicio de gas a la empresa [***]?”*

En el régimen de los servicios públicos domiciliarios, para que exista una relación contractual entre los prestadores de servicios públicos y los usuarios y/o suscriptores, se requiere la celebración de un contrato de condiciones uniformes, en el cual la empresa de servicios públicos determina las condiciones de prestación y el potencial usuario solicita recibirlo en un determinado inmueble conforme con las condiciones previstas por la misma.

La condición de "suscriptor" se obtiene al firmar el contrato de servicios públicos con el proveedor, mientras que la de "usuario" se adquiere al ser beneficiario directo del servicio, independientemente del título sobre el inmueble. Por consiguiente, una de las partes del contrato puede incluir al propietario, poseedor, suscriptor y usuario, permitiendo que los derechos y obligaciones del contrato sean exigidos y ejercidos por una o varias personas.

El propietario o poseedor de un inmueble puede ser suscriptor o usuario; sin embargo, hay casos que el usuario o suscriptor no siempre serán el propietario o poseedor del inmueble; razón por la cual se consagra la solidaridad en los servicios públicos domiciliarios.

⁸ Lo anterior, en concordancia con las obligaciones de los arrendatarios del inmueble señaladas en el numeral 3 del artículo 9 de la Ley 820 de 2003, así:

“Artículo 9. Obligaciones del arrendatario. Son obligaciones del arrendatario: (...)

3. Pagar a tiempo los servicios, cosas o usos conexos y adicionales, así como las expensas comunes en los casos en que haya lugar, de conformidad con lo establecido en el contrato (...).”

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 la solidaridad, implica la responsabilidad conjunta de propietario, suscriptor y usuarios del servicio en los derechos y obligaciones, no obstante, si el usuarios o suscriptor se sustraen de la obligación del pago y el prestador del servicio incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista entre las partes del contrato.

Sin embargo, no es el único evento en el cual se configura la ruptura de la solidaridad, esta también se rompe en diversas situaciones específicas, tratadas en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13, entre ellas se encuentran:

En primer lugar, la solidaridad se disuelve en casos de consumos resultantes de reconexiones fraudulentas posteriores a la suspensión del servicio. Además, la responsabilidad solidaria se anula cuando los servicios públicos son solicitados por un tercero distinto al propietario, o cuando el suscriptor se libera de sus obligaciones contractuales. Asimismo, la solidaridad se rompe si el prestador instala nuevos servicios adicionales mientras el usuario está en mora.

Así las cosas, cuando los servicios son solicitados por un tercero que no es el propietario del inmueble, la solidaridad también se rompe. Esto se debe a que el propietario no tiene control ni responsabilidad sobre las acciones del tercero que ha solicitado el servicio. En ese orden de ideas, **si el propietario no tiene conocimiento de la suscripción o instalación de servicios públicos no es responsable solidario en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, quien solicite el servicio es quien responde por el pago de las deudas ocasionadas.**

En ese orden de ideas, para las solicitudes de prestación de un servicio en un inmueble determinado, los prestadores deben tener en cuenta la calidad del solicitante del servicio, esto es, si ostenta la calidad de propietario del inmueble, o si, por el contrario, media un contrato de arrendamiento y por ello tiene la calidad de arrendatario del mismo, es decir, un mero tenedor, evento en el cual deberá el prestador dar cumplimiento lo establecido en el artículo 44 del Decreto Ley 019 de 2012, ya que, de no hacerlo, operará la ruptura de la solidaridad.

En suma, los propietarios del inmueble no serán solidarios de las obligaciones derivadas de los servicios públicos solicitados por un tercero o arrendatario distinto al propietario, cuando este último no lo haya autorizado de manera expresa, lo que quiere decir, que si el arrendatario solicita un nuevo servicio al prestador y éste accede a la instalación sin que se evidencie la autorización previa del propietario del inmueble se dará la ruptura de la solidaridad y en ese orden de ideas, el prestador no podrá cobrar el pago de las facturas que se lleguen a causar de forma solidaria, pues estas estarán únicamente a cargo del usuario que de forma autónoma solicitó los servicios.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará

la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica