

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-015

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: SUSPENSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A UN BIEN INMUEBLE OBJETO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO IMPRODUCTIVO

Subtemas: cobro de servicios prestados a inmuebles en proceso de extinción de dominio. Aplicación Ley 1708 de 2014

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

1. *“Procedencia de la suspensión temporal del pago de los servicios públicos domiciliarios esenciales durante la existencia de la medida de extinción del dominio y el periodo de improductividad del bien inmueble sobre el que recae la medida”* y
2. *“así mismo, las facultades legales que recaen sobre las actividades realizadas por parte de la Sociedad para requerir y exigir a las diferentes empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios esenciales, la no facturación de servicios públicos domiciliarios esenciales durante el periodo de existencia de la medida de extinción del dominio y el periodo de improductividad del bien inmueble sobre el que recae la medida”*.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1708 de 2014⁶

Concepto SSPD-OJ-2024-47

Concepto SSPD-OJ-2024-196

Concepto SSPD-OJ-2023-190

Concepto SSPD-OJ-2022-728

Concepto SSPD-OJ-2021- 136

Concepto SSPD-OJ-2019- 326

Concepto unificado SSPD-OJU-2010-24

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.

Claro lo anterior, se procederá a dar una orientación en términos generales, respecto i) onerosidad en la prestación de los servicios; y ii) al cobro de servicios a bienes en proceso de extinción de dominio, así:

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

⁶ *“Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”*

(I) ONEROSIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

En la Constitución y la Ley no se encuentra contemplada la gratuidad ni exoneración del pago de los servicios públicos domiciliarios, teniendo en cuenta que, a través de la tarifa, esto es, el precio que se paga por el servicio, se remunerar los costos en que incurrió el prestador para efectuar la prestación de este. Lo anterior fue precisado por esta Oficina mediante concepto unificado SSPD-OJU-2010-24, en el cual se indicó lo siguiente:

"(...) Si bien el artículo 365 de la Constitución Nacional de 1991, señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, ello no significa que la misma se haga en condiciones de gratuidad.

Al respecto, en la sentencia C-580 de 1992, la Corte Constitucional señaló que el criterio de costos es soporte esencial del actual régimen tarifario, atendiendo "una racional determinación de los costos de las tarifas, mediante el aseguramiento de los activos de las entidades de servicio público, con el fin de garantizar su financiación, ajustando las tarifas a "los cambios en los costos reales" a fin de mantener el equilibrio económico-financiero de la empresa y garantizar la cobertura futura de los servicios"

Por su parte, mediante la Ley 142 de 1994, y en virtud de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos en la adopción de las fórmulas y tarifas de los servicios públicos domiciliarios, el legislador dispuso la improcedencia en la exoneración del pago de los servicios públicos para personas naturales o jurídicas.

Así, la tarifa es el "precio" que se paga por el servicio recibido. "Precio" que remunera los costos que fueron necesarios para la prestación del servicio, en atención al principio de onerosidad de los servicios públicos, consagrado constitucionalmente. Al respecto, en la sentencia C-493 de 1997, la Corte Constitucional señaló:

"Cabe destacar que tanto de la noción que del contrato de servicios públicos da la ley, como del régimen constitucional de los mismos, se desprende una característica importante y es el carácter oneroso de esos servicios. Ya la Corte ha hecho énfasis en que pese a quedar "supérstite en pocos servicios", actualmente la idea de gratuidad ha sido abandonada, siendo los servicios públicos, por regla general onerosos y "surgiendo la obligación para las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad (numeral 9o. artículo 95 y artículo 368 ibídem).

En efecto, de conformidad con el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, la empresa presta los servicios públicos al usuario, "a cambio de un precio" y, de otra parte, la misma Constitución, tratándose de los servicios públicos domiciliarios, alude a un régimen tarifario que ha de tomar en cuenta criterios de costos, solidaridad social y redistribución de ingresos. De igual manera, la Carta Fundamental dispone que atañe a la ley la determinación de las autoridades competentes para fijar las tarifas (art. 367) y autoriza a la Nación, a los Departamentos, a los Distritos, a los municipios y a las entidades

descentralizadas para que, en sus respectivos presupuestos, concedan subsidios a las personas de menores ingresos a fin de que "puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas"(art. 368 C.P.)."

Así, en atención de lo dispuesto en el artículo 367, sobre onerosidad de los servicios públicos domiciliarios, en los artículos 34 y 99 de la ley 142 de 1994 se estableció la improcedencia de la exoneración de pagos en los servicios públicos normados por esta ley.

Igualmente, en el artículo 128 de la ley 142 de 1994 se establece que el esquema de prestación de los servicios públicos se da a través del "contrato de servicios públicos", entendido como un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario "a cambio de un precio en dinero".

De modo que, los usuarios tienen el derecho a recibir el servicio por parte de la empresa prestadora, en forma continua y de buena calidad, a cambio del valor de la tarifa que pagan, la cual debe ajustarse, a la metodología establecida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de acuerdo con las estipulaciones de dicho contrato como señalan los artículos 128, 129 y 136 de la Ley 142 de 1994. (...) (subrayas fuera de texto)" (Subrayas fuera de texto).

De lo anterior, se desprende que en los servicios públicos domiciliarios rige el principio de onerosidad. En otras palabras, la tarifa por expresa disposición legal tiene por objeto la recuperación de los costos del servicio, cuya financiación será determinada por los criterios de cobertura, calidad, solidaridad y redistribución de ingresos. Adicionalmente, el artículo 99.9 de la Ley 142 de 1994 estableció que, a fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución de ingresos, no existiría exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios para ninguna persona natural o jurídica.

En ese orden de ideas, en caso de que se dé el suministro de un servicio público domiciliario por parte de un prestador, este deberá ser oportunamente pagado por el usuario respectivo, so pena de contradecir el principio de onerosidad previamente indicado.

(II) COBRO DE SERVICIOS A BIENES EN PROCESO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

Ahora bien, el Congreso de la República expidió la Ley 1708 de 2014, con la cual se estableció el Código de Extinción de Dominio.

En ese contexto, el artículo 110 del capítulo VIII "ADMINISTRACIÓN Y DESTINACIÓN DE LOS BIENES" de la citada Ley, modificado por el artículo 27 de la Ley 1849 de 2017, determinó la suspensión del "pago de obligaciones de bienes improductivos", hasta que ocurra alguno de los siguientes eventos:

"ARTÍCULO 110. PAGO DE OBLIGACIONES DE BIENES IMPRODUCTIVOS. Las obligaciones que se causen sobre bienes con extinción de dominio o sobre bienes con medidas cautelares, tales como cuotas o expensas comunes, servicios públicos, y que son improductivos por no generar ingresos en razón a su situación o estado, se

suspenderá su exigibilidad y no se causarán intereses, hasta cuando ocurra alguno de los siguientes eventos:

- a) *La generación de ingresos suficientes, hasta concurrencia de lo producido;*
- b) *La enajenación y entrega del bien.*

En el evento previsto en el literal b), el administrador con cargo al Frisco pagará el importe de las obligaciones no pagadas durante la suspensión y todos aquellos existentes con anterioridad a la misma.

Durante el tiempo de suspensión, las obligaciones a cargo de dichos bienes no podrán ser objeto de cobro por vía judicial ni coactiva, ni los bienes correspondientes podrán ser objeto de medidas cautelares.” (Subrayas fuera de texto)

Sin perjuicio de lo anterior, vale precisar que el alcance e interpretación del compendio normativo mencionado, escapa de la órbita competencial de la Superservicios, toda vez que las previsiones en el contenidas no hacen parte del régimen de los servicios públicos domiciliarios, pues tal como lo dispone el artículo 15 del mismo, *“la extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado”*, circunstancia que claramente es ajena al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior se corrobora, en razón a que la aplicación de esta disposición depende de la verificación de variables como la “improductividad”, la generación de ingresos suficientes hasta la concurrencia de lo producido, y la enajenación y entrega del bien, situaciones que claramente no le corresponde verificar al prestador del servicio en el ámbito de la prestación ni a esta Superintendencia, toda vez que el primero no es considerado como sujeto procesal en el proceso de extinción de dominio y el segundo carece de competencias en esa materia.

Por lo anterior, corresponde a las autoridades competentes establecer si en efecto se dan los presupuestos necesarios para suspender la obligación de pago, en especial la atinente a la improductividad del inmueble, y mientras ello sucede, al prestador del servicio le asiste el derecho al cobro de la deuda generada por la prestación, hasta que se determine tal circunstancia por parte de la autoridad. De igual forma cuando con posterioridad, se generen ingresos suficientes hasta concurrencia de lo producido, o se enajene y entregue el inmueble, la suspensión aludida será levantada.

Valga recordar que a esta Superintendencia le corresponde principalmente *“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”*, tal como lo contempla el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, circunstancia que circunscribe las funciones de inspección, vigilancia y control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero carece de facultades en temas relacionados con extinciones de dominio y determinaciones de la improductividad o productividad de un inmueble.

Por último, es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 138⁷ de la Ley 142 de 1994, de acuerdo al cual, es posible suspender el servicio de mutuo acuerdo⁸ entre las partes contratantes, previo adelantamiento del procedimiento establecido para el efecto, lo que conlleva el no cobro del servicio. Vale precisar que, en referencia a los servicios de saneamiento básico, alcantarillado y aseo, no es procedente la suspensión temporal ni definitiva de los mismos, ya que, por su naturaleza misma, la adopción de tal medida podría afectar a los demás miembros de la comunidad en aspectos sanitarios y ambientales.

CONCLUSIONES

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

- A esta Superintendencia le corresponde principalmente “*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*”, tal como lo contempla el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, circunstancia que circunscribe las funciones de inspección, vigilancia y control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero carece de facultades en temas relacionados con extinciones de dominio y determinaciones de la improductividad o productividad de un inmueble.
- Sin perjuicio de lo anterior, es preciso mencionar que conforme el numeral 99.9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, “*(...) no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica*”, toda vez que es a través de la tarifa, que se remuneran los costos en que incurrió el prestador para efectuar la prestación del mismo, ya que dicha prestación no es gratuita, razón por la cual es obligación de los usuarios pagar por los servicios efectivamente prestados.
- Si bien los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen a su cargo la obligación de cobrar el servicio prestado, en el caso de los bienes con extinción de dominio, no solo se suspende la exigibilidad de esta obligación en razón a la situación jurídica del inmueble, sino que igualmente cesa la causación de intereses, siempre y cuando el inmueble sea improductivo, esto es, que, en razón a su estado, no genere ingresos.
- No obstante, vale precisar que el alcance e interpretación de la Ley 1708 de 2014, escapa de la órbita competencial de la Superservicios, toda vez que las previsiones en el contenidas no hacen parte del régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- En ese sentido, corresponde a las autoridades competentes establecer si en efecto se dan los presupuestos necesarios para suspender la obligación de pago, en especial la

⁷ “**ARTÍCULO 138. SUSPENSIÓN DE COMÚN ACUERDO.** Podrá suspenderse el servicio cuando lo solicite un suscriptor o usuario, si convienen en ello la empresa y los terceros que puedan resultar afectados. De la misma manera podrán las partes terminar el contrato.”

⁸ Para mayor información sobre el tema, se sugiere ver los siguientes conceptos: SSPD-OJ-2024-47 – SSPD-OJ-2024-196 – SSPD-OJ-2023-190.

atinente a la improductividad del inmueble, y mientras ello sucede, al prestador del servicio le asiste el derecho al cobro de la deuda generada por la prestación, hasta que se determine tal circunstancia por parte de la autoridad. De igual forma cuando con posterioridad, se generen ingresos suficientes hasta concurrencia de lo producido, o se enajene y entregue el inmueble, la suspensión aludida será levantada.

- Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que el artículo 138 de la Ley 142 de 1994 otorga la posibilidad de llevar a cabo la suspensión del servicio por mutuo acuerdo, evento en el cual el suscriptor o el usuario debe efectuar la solicitud pertinente ante el prestador, adjuntando la documentación pertinente, de acuerdo al servicio de que se trate. Vale precisar que, en referencia a los servicios de saneamiento básico, alcantarillado y aseo, no es procedente la suspensión temporal ni definitiva de los mismos, ya que, por su naturaleza misma, la adopción de tal medida podría afectar a los demás miembros de la comunidad en aspectos sanitarios y ambientales.

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