

Bogotá, D.C.,

## CONCEPTO SSPD-OJ-2026-027

Señor  
XXXXXXXXXXXXXX

### Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>

### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, 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 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Radicado:

TEMA: COBRO DE LOS GASTOS POR LA GESTIÓN PREJURÍDICA DE UNA ESP EN LA FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS AL USUARIO

Subtemas: cobros a usuario o suscriptor en proceso de reorganización

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

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

<sup>4</sup> “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 Nª 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 que entendemos se relacionan con la inclusión de los gastos de cobros prejurídicos en la factura de los servicios públicos emitida a una empresa que se encuentra en el proceso de reorganización del que trata la Ley 1116 de 2006, por lo que las preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>  
Código General del Proceso  
Código Civil  
Código de Comercio  
Concepto SSPD OJ- 2025- 290  
Concepto SSPD-OJ-2025- 210  
Concepto SSPD-OJ- 2023-256  
Concepto SSPD-OJ-2023- 255  
Concepto SSPD-OJ-2023- 322  
Concepto SSPD-OJ-2020-630  
Concepto SSPD-OJ-2020-220  
Concepto SSPD-OJ-2018-491

## **CONSIDERACIONES**

Previo a resolver las inquietudes planteadas, es preciso indicar que en sede de consulta no es procedente para la Superservicios 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.

Lo anterior significa que las respuestas emitidas por esta dependencia a las solicitudes de consulta o conceptos son el resultado de la interpretación jurídica a la normativa que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que emana de esta Oficina, como área encargada de fijar la posición jurídica dentro de esta Superintendencia, sin que en ningún caso los criterios contenidos en sus conceptos resulten vinculantes o de obligatorio cumplimiento.

---

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

En consecuencia, la respuesta se emitirá de manera general respecto del tema jurídico planteado y dentro del marco de competencia para la entidad, pero no resolverá conflictos particulares y concretos, por cuanto, se reitera, nos encontramos ante una consulta y no ante la decisión de una queja o reclamación, dentro de una actuación administrativa.

De igual manera, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 79 parágrafo 1° de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir, de ninguna manera, que los actos o contratos de una prestadora de servicios públicos domiciliarios, se sometan a aprobación previa suya.

No obstante, con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre el tema consultado, en el presente concepto se efectuarán algunas precisiones sobre los siguientes ejes temáticos: (i) Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, (ii) Cobros autorizados en los servicios públicos domiciliarios y (iii) cobro de servicios públicos domiciliarios bajo el régimen de insolvencia contenido en la ley 1116 de 2006, así:

#### **1. FACULTADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Con respecto a las competencias constitucionales, legales y jurisprudenciales que le han sido asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se puede colegir que en concordancia con los artículos constitucionales 367 y 370, el legislador promulgó la Ley 142 de 1994, por la cual determinó que las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia que recae sobre las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliario, estaría en cabeza de esta Superintendencia. Dichas funciones quedaron delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, así como la reglamentación del Decreto 1369 de 2020.

Así mismo, la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia, mediante el concepto SSPD-OJ-2020-630 explicó el alcance de la vigilancia integral y del parágrafo del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

*“(…) En relación con las inquietudes que se presentan, debe indicarse que si bien en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, a esta Superintendencia le corresponde la vigilancia integral del cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que se sujeten quienes presten servicios públicos, tal competencia debe ejercerse bajo el estricto marco de lo dispuesto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, de lo que deviene que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, no debe llevar a la Superintendencia a la realización de actos para los que expresamente no se le ha autorizado.*

*En este punto, resulta pertinente traer a colación lo previsto en el inciso primero del parágrafo del artículo 79 ibidem que dispone lo siguiente: “PARÁGRAFO 1o. En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, <sic> visitar las empresas sometidas a*

*su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. (...)*”.

Desde esa óptica, las competencias de la entidad en materia de supervisión de quienes prestan servicios públicos se encuentran delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, y por lo indicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en decisiones de conflictos negativos de competencia con otras Superintendencias.

a. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila (i) los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, (ii) las actividades que realicen las personas prestadoras de que trata la ley de manera integral siempre que estén reguladas y en los términos que fije la Ley respecto de sus competencias, (iii) las actividades complementarias a que se refiere el artículo 14 ibídem, (iv) las actividades inherentes a la prestación de los servicios públicos a las que se refiera así sea en forma tangencial el régimen de los servicios públicos y tengan regulación, (v) los otros servicios previstos en normas especiales de la Ley 142 e 1994 (generación de aguas, procesos de desalinización y similares – art. 161, y desarrollo de las funciones del CND eléctrico – art. 171) y (vi) las actividades que incidan determinadamente en la correcta prestación de los servicios públicos y que puedan asimilarse a alguna de las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos, previa definición por parte de este ente de control.

b. De igual manera, la Superintendencia vigila aspectos subjetivos de los prestadores, en el marco de las reglas generales establecidas en la Ley 142 de 1994. No obstante, tal posibilidad no implica que la entidad pueda asumir competencias que no le hayan sido expresamente asignadas, como por ejemplo lo serían las de emitir autorizaciones en casos de reorganizaciones, liquidaciones de usuarios, entre otros actos que se desarrollan en virtud de la autonomía de los prestadores, o las que en materia jurisdiccional tienen otros entes de control (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994 y Decisiones 2010-00070 y 2018-00098 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado).

c. La vigilancia puede empezar desde antes de que inicie la operación de servicios públicos, siempre que la actividad que esté desarrollando el futuro prestador sea inherente o asimilada y esté sujeta a regulación (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00092). Lo anterior, en virtud del carácter preventivo inmerso en las funciones de policía administrativa en cabeza de la Superintendencia.

d. La vigilancia termina, en caso de empresas de liquidación, cuando cese la prestación del servicio público, siempre que la liquidación no haya estado precedida de un proceso de toma de posesión (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00143).

e. Las funciones de inspección y vigilancia dependen de que el incumplimiento de la Ley material por parte de los prestadores afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)

f. La función de sanción sólo debe activarse cuando no esté atribuida otra autoridad (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)

g. La Superintendencia no puede aprobar previamente actos y contratos de sus vigiladas (Parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994) (...)”.

En relación con los trámites que se le debe dar a las denuncias recibidas por los presuntos incumplimientos normativos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina, mediante concepto unificado SSPD-OJU-2016-32, señaló lo siguiente:

*“(...) Trámite de denuncias.*

*Las denuncias deben atenderse como un derecho de petición, esto es, dentro de los 15 días siguientes a su interposición.*

*La naturaleza de una denuncia es la de poner en conocimiento de la autoridad los hechos y conductas evidenciados y lograr el despliegue de la actuación estatal en orden a verificar y controlar dichas conductas e imponer los correctivos de ley, tal como arriba se señaló.*

*En ese sentido, el hecho de que la denuncia solicite la imposición de una sanción no impone la obligación de ofrecer una respuesta definitiva en ese sentido pues dichas decisiones implican el desarrollo de una actuación administrativa.*

*Así las cosas, dentro del término para responder el derecho de petición, debe informarse al denunciante el trámite que se dará a su denuncia, la autoridad que evaluará el mérito de iniciar o no investigación, y que dicha determinación le será comunicada una vez se produzca.*

*Una vez la Dirección de Investigaciones conozca la denuncia, evaluará si existe mérito para abrir la investigación mediante pliego de cargos o si es necesario solicitar un informe técnico por parte de la Dirección Técnica de Gestión correspondiente, para lo cual se oficiará mediante Memorando Interno.*

*Una vez presentado el informe por parte de la Dirección Técnica correspondiente, la Dirección de Investigaciones deberá evaluar si existe mérito para abrir la investigación y expedir pliego de cargos, o de lo contrario, si no procede la apertura de la investigación, todo lo cual se comunicará al denunciante (...).”*

Ahora bien, de las quejas o denuncias por los incumplimientos -tanto normativos como al contrato de condiciones uniformes- por parte de los prestadores del servicio público domiciliario, son tramitadas por las Direcciones Técnicas de Gestión de las Superintendencias Delegadas, quienes pueden remitir las presuntas violaciones a la Dirección de Investigaciones de dichas Delegadas, para que adelanten el proceso administrativo sancionatorio en contra de dicho prestador, de conformidad con los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 1369 de 2020.

## **2. COBROS AUTORIZADOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

Para atender su consulta, debe recordarse que los prestadores de servicios públicos domiciliarios tan solo pueden cobrar los servicios, tarifas y conceptos relacionados con la prestación de estos,

conforme a lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley 142 de 1994. No obstante, respecto del cobro de servicios que no guarden relación con la prestación, esta Oficina Asesora Jurídica ha sostenido lo siguiente:

*“Puede ocurrir que el usuario autorice la inclusión en la factura de los servicios públicos domiciliarios de conceptos distintos, ya que en virtud del inciso tercero del artículo 128 de la ley 142 de 1994, las partes pueden pactar el cobro de otros servicios distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, si cuentan con la autorización expresa del usuario, caso en el cual se someterán a las condiciones previstas en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007, el cual señala lo siguiente:*

*'Artículo 8. 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”.*

Aún en jurisprudencia del Consejo de Estado, previa a la expedición del Decreto 2223 de 1996, esta Corporación manifestó que en la factura de servicios públicos se podrían cobrar otros servicios distintos al objeto del contrato de servicios públicos siempre que esté previsto en el contrato de condiciones uniformes, los clientes así lo autoricen, el valor ajeno al servicio público se totalice por separado y la empresa no suspenda o corte el servicio por el no pago de tales conceptos. En sentencia del 3 de marzo de 2005, la Corporación expresó lo siguiente:

*“Ahora bien, el marco normativo que antecede permite concluir a la Sala que tanto la ley como el contrato de condiciones uniformes permiten a la empresa demandada incluir en la factura el cobro de valores distintos al servicio de energía, como lo son las cuotas de financiación por adquisición de otros bienes ofrecidos a los clientes usuarios del servicio de energía, siempre que: a) los clientes así lo autoricen; b) el valor ajeno al servicio público se totalice por separado; y, c) la empresa no suspenda o corte el servicio de energía por el no pago de tales conceptos (...)” (negrilla fuera de texto)”*

De conformidad con lo expresado en el texto precitado, es válido sostener que los prestadores podrán cobrar a sus usuarios servicios y conceptos diferentes de los relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, siempre que se encuentren previstos en el contrato de condiciones uniformes y hayan sido autorizados por los aludidos usuarios. Además, de autorizarse los cobros en cuestión, su valor deberá identificarse de forma independiente al del servicio público domiciliario prestado, a fin de que el usuario claramente pueda diferenciar el valor que corresponde a cada cobro.

La anterior conclusión concuerda con lo manifestado por esta Oficina a través del concepto SSPD-OJ- 2001-410 para el caso particular de los gastos por cobro prejurídico y jurídico de las facturas de los servicios públicos domiciliarios. A juicio de la entidad:

*“El régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido en las leyes 142 y 143 de 1994, sus decretos reglamentarios y las disposiciones regulatorias no contiene normas especiales en punto de cobro de honorarios por recuperación de cartera, por lo que habrá que considerarse que la materia se encuentra sometida a las reglas generales de los contratos de derecho privado.*

*De suerte que en este punto habrá de estarse a las estipulaciones del contrato y en su defecto a las disposiciones del Código de Comercio y del Código Civil. El régimen tarifario de las Empresas de Servicios Públicos está orientado por el principio de suficiencia financiera, según el cual las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos de la operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento (artículo 87, numeral 87.4 de la Ley 142 de 1994). Por lo demás, de conformidad con numeral 90.2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, entre los elementos de las fórmulas de tarifas las Comisiones de Regulación pueden incluir un cargo fijo, para cubrir los costos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes necesarios para que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.*

*De lo anterior se deduce que los costos de recuperación de cartera morosa no forman parte de las fórmulas de tarifas ni de los elementos de las mismas” (subrayado fuera de texto).*

Así las cosas, en lo que tiene que ver con su primera y tercera pregunta, debe decirse que los gastos derivados de las actuaciones prejurídicas o jurídicas que adelanta el prestador para obtener el pago de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, tales como los honorarios de un abogado, deberán ser asumidos por el prestador, salvo que en el contrato de condiciones

uniformes se haya previsto que podrán ser cobrados al usuario y este último lo haya autorizado de forma expresa.

En cuanto a la posibilidad de cobrar los valores derivados de un cobro prejurídico o jurídico a un usuario, y con el fin de ilustrar la posición jurídica de una Comisión de Regulación de Servicios públicos le indicamos que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, ha señalado en Concepto CRA No. 20132110029541 de 2013 (Concepto CRA 29541 de 2013) lo siguiente:

*“Ahora bien, la empresa en ejercicio de su autonomía podría adelantar el cobro prejurídico con su planta de personal si ella fuere suficiente, lo que implica que estas diligencias estarían incluidas en los gastos administrativos del prestador, pero de no ser ello posible también puede celebrar contratos de gestión del cobro de las mismas, actos que están regidos por las normas del mandato, y cuyos costos como quedó establecido no forman parte de los que se recuperan vía tarifa, por tanto deberán correr a costa del deudor moroso.*

*Conviene precisar que las Empresas de Servicios Públicos Oficiales, es decir aquellas en cuyo capital la Nación y las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas tienen el 100% de los aportes están facultadas para adelantar el cobro de la cartera por jurisdicción coactiva, labor que necesariamente deben cumplir con personal de la empresa por ser una función pública indelegable, por tanto los gastos que esta actividad demande quedan incluidos en los gastos administrativos y no pueden ser cargados al usuario moroso.*

*Como quiera que el cobro de cartera morosa encomendado a terceros se rige por las normas del contrato de mandato, por disposición del artículo 1277 del Código de Comercio el mandatario tiene derecho a pagarse los créditos derivados del mandato que ha ejecutado con las sumas que tenga en su poder por cuenta del mandante.*

*De manera que si el mandatario ha ejecutado su labor, puede aplicar la norma en cita. De otra parte, y en lo relacionado con su segunda y cuarta inquietud, los honorarios a que se hizo referencia anteriormente solamente podrán incluirse en la factura de los servicios públicos domiciliarios si, como ya se dijo, así se estableció en el contrato de condiciones uniformes y el usuario expresamente lo aceptó”.*

Al respecto, esta Oficina Asesora mediante concepto SSPD-OJ-2020-220 reiteró la posición que se estableció en concepto SSPD-OJ-2018-491, en el que se concluyó que los prestadores como excepción pueden cobrar en las facturas los honorarios que se hayan causado por la gestión profesional de cobro jurídico o prejurídico de deudas originadas en el contrato de servicios públicos domiciliarios, veamos:

*“(…) salvo disposición expresa en contrario en el contrato de servicios públicos, los prestadores no podrán incluir en sus facturas el cobro de los honorarios de los profesionales que contraten para el cobro prejurídico o jurídico de deudas derivadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios o limitar el acceso a la prestación*

de los servicios a su cargo, al pago previo de tales emolumentos. Al respecto de lo anterior, en el citado concepto se indicó:

*“(…) Para responder a su pregunta, debe recordarse que los prestadores de servicios públicos domiciliarios tan solo pueden cobrar los servicios, tarifas y conceptos relacionados con la prestación de estos, conforme a lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley 142 de 1994. No obstante, respecto del cobro de servicios que no guarden relación con la prestación, esta Oficina Asesora Jurídica ha sostenido lo siguiente:*

*“Puede ocurrir que el usuario autorice la inclusión en la factura de los servicios públicos domiciliarios de conceptos distintos, ya que en virtud del inciso tercero del artículo 128 de la ley 142 de 1994, las partes pueden pactar el cobro de otros servicios distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, si cuentan con la autorización expresa del usuario, caso en el cual se someterán a las condiciones previstas en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007, el cual señala lo siguiente:*

*“Artículo 8. 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 el 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”. (…)*

*De conformidad con lo expresado en el texto precitado, es válido sostener que los prestadores podrán cobrar a sus usuarios servicios y conceptos diferentes de los relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, siempre que se encuentren previstos en el contrato de condiciones uniformes y hayan sido autorizados por los aludidos usuarios. Además, de autorizarse los cobros en cuestión, su valor deberá identificarse de forma independiente al del servicio público domiciliario prestado, a fin de que el usuario claramente pueda diferenciar el valor que corresponde a cada cobro.*

*La anterior conclusión concuerda con lo manifestado por esta Oficina a través del concepto No. 410 de 2001 para el caso particular de los gastos por cobro prejudicial y jurídico de las facturas de los servicios públicos domiciliarios. A juicio de la entidad:*

*“El régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido en las leyes 142 y 143 de 1994, sus decretos reglamentarios y las disposiciones regulatorias no contiene normas especiales en punto de cobro de honorarios por recuperación de cartera, por lo que habrá que considerarse que la materia se encuentra sometida a las reglas generales de los contratos de derecho privado.*

*De suerte que en este punto habrá de estarse a las estipulaciones del contrato y en su defecto a las disposiciones del Código de Comercio y del Código Civil. El régimen tarifario de las Empresas de Servicios Públicos está orientado por el principio de suficiencia financiera, según el cual las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos de la operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento (artículo 87, numeral 87.4 de la Ley 142 de 1994).*

*Por lo demás, de conformidad con numeral 90.2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, entre los elementos de las fórmulas de tarifas las Comisiones de Regulación pueden incluir un cargo fijo, para cubrir los costos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes necesarios para que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia. De lo anterior se deduce que los costos de recuperación de cartera morosa no forman parte de las fórmulas de tarifas ni de los elementos de las mismas” (subrayado fuera de texto).”*

De manera que, el cobro de los honorarios que se derivan de las actuaciones jurídicas o pre jurídicas del prestador para el cobro de cartera, son aspectos que se encuentran sometidos a las reglas generales de los contratos de derecho privado. De suerte que en este punto deberán remitirse a las estipulaciones del contrato y en su defecto las disposiciones del Código de Comercio y del Código Civil, en virtud del mandato que se suscribe con el profesional en derecho, del que no hace parte el usuario.

Bajo el contexto anterior, el cobro de los honorarios por actuaciones judiciales o prejudiciales en las facturas de servicios públicos domiciliarios, sólo resulta viable cuando el usuario lo ha autorizado de manera expresa, ya que dichos gastos no hacen parte de la estructura tarifaria del servicio público prestado. De lo contrario, será el prestador quien reconozca los honorarios, en virtud del contrato de mandato que haya suscrito.

Es importante indicar que cuando el prestador realice cobros no autorizados en el contrato o la normativa, el usuario puede reclamar la respectiva factura en los términos del artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. Así mismo, podrá presentar denuncia ante esta Superintendencia a fin de que se investigue la conducta del prestador, y de ser procedente, imponga las sanciones correspondientes.

En particular, el usuario que desee presentar denuncia ante esta entidad deberá identificar al presunto infractor, enunciar los hechos evidenciados, exponer las normas que se consideran vulneradas y allegar las pruebas que sustenten su dicho.

Para ello, resulta pertinente indicar que las denuncias a presentarse ante esta Superintendencia pueden elevarse de manera verbal o escrita. En particular, si la presentación se desea realizar de manera presencial, esta se podrá realizar en la oficina de atención al usuario ubicada en la sede principal de la Superservicios, esto es, en la carrera 18 No. 84-35 – Bogotá y en las Direcciones Territoriales ubicadas en las ciudades de: i) Barranquilla, ii) Montería, iii) Medellín, iv) Cali, v) Neiva, y vi) Bucaramanga, cuyas direcciones pueden ser consultadas en la plataforma “Te resuelvo” disponible en el link <https://teresuelvo.superservicios.gov.co/>

Además, si desea realizar la denuncia de manera electrónica, es de indicar que esta se podrá remitir al correo electrónico [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co), tal como se menciona en el instructivo para radicar una petición, queja o reclamo (PQR), que se encuentra en el siguiente link: [https://teresuelvo.superservicios.gov.co/libs/1\\_Instructivo\\_Radicaci%C3%B3n\\_PQR.pdf](https://teresuelvo.superservicios.gov.co/libs/1_Instructivo_Radicaci%C3%B3n_PQR.pdf)

### **3. COBRO DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS BAJO EL RÉGIMEN DE INSOLVENCIA CONTENIDO EN LA LEY 1116 DE 2006**

Claro lo anterior, en el presente concepto se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con el cobro de los servicios públicos domiciliarios y sus costos autorizados bajo el régimen de insolvencia contenido en la Ley 1116 de 2006 objeto de consulta, aclarando que la entidad competente en estos temas es al promotor, liquidador y al Juez del Concurso y no a esta Superintendencia.

De este modo, previo a entrar en materia, es de indicar que, conforme lo dispone el artículo 1 de la Ley 1116 de 2006, el objeto del régimen de insolvencia, es el siguiente:

*“Artículo 1o. Finalidad del régimen de insolvencia. El régimen judicial de insolvencia regulado en la presente ley, tiene por objeto la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, siempre bajo el criterio de agregación de valor.*

*El proceso de reorganización pretende a través de un acuerdo, preservar empresas viables y normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos.*

*El proceso de liquidación judicial persigue la liquidación pronta y ordenada, buscando el aprovechamiento del patrimonio del deudor.*

*El régimen de insolvencia, además, propicia y protege la buena fe en las relaciones comerciales y patrimoniales en general y sanciona las conductas que le sean contrarias”.*

Como se observa, de conformidad con lo establecido en la Ley el objeto del régimen de insolvencia no es solamente el de proteger los créditos vigentes, sino adicionalmente, el de buscar la recuperación y conservación de la empresa, en su calidad de unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de la celebración de procesos de reorganización que buscan preservar empresas viables, y si esto no es posible, se procede a efectuar la liquidación judicial correspondiente.

A su vez, el artículo 5 ibidem, consagra las facultades y atribuciones del juez del concurso, de la siguiente forma:

*“Artículo 5o. Facultades y atribuciones del juez del concurso. Para los efectos de la presente ley, el juez del concurso, según lo establecido en el artículo siguiente de esta ley, tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones:*

*(...)*

*5. Imponer sanciones o multas, sucesivas o no, hasta de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, cualquiera sea el caso, a quienes incumplan sus órdenes, la ley o los estatutos (...)* (Subrayado fuera del texto)

Así mismo, este texto normativo en su artículo 22, hace referencia a los procesos de restitución de bienes, señalando lo siguiente:

*“Artículo 22. Procesos de restitución de bienes operacionales arrendados y contratos de leasing. A partir de la apertura del proceso de reorganización no podrán iniciarse o continuarse procesos de restitución de tenencia sobre bienes muebles o inmuebles con los que el deudor desarrolle su objeto social, siempre que la causal invocada fuere la mora en el pago de cánones, precios, rentas o cualquier otra contraprestación correspondiente a contratos de arrendamiento o de leasing.*

*El incumplimiento en el pago de los cánones causados con posterioridad al inicio del proceso podrá dar lugar a la terminación de los contratos y facultará al acreedor para iniciar procesos ejecutivos y de restitución, procesos estos en los cuales no puede oponerse como excepción el hecho de estar tramitándose el proceso de reorganización”.*

Por su parte los artículos 45 y 47 ibidem, establecen las causales de terminación del acuerdo de reorganización, y las pertinentes al inicio del proceso de liquidación judicial, de la siguiente forma:

*“Artículo 45. Causales de terminación del acuerdo de reorganización. El acuerdo de reorganización terminará en cualquiera de los siguientes eventos:*

1. Por el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el mismo.
2. Si ocurre un evento de incumplimiento no subsanado en audiencia.
3. Por la no atención oportuna en el pago de las mesadas pensionales o aportes al sistema de seguridad social y demás gastos de administración (...)

*Artículo 47. Inicio. El proceso de liquidación judicial iniciará por: 1. Incumplimiento del acuerdo de reorganización, fracaso o incumplimiento del concordato o de un acuerdo de reestructuración de los regulados por la Ley 550 de 1999 (...)* (Subrayado fuera del texto)

Como se observa, una de las causales que conlleva a la terminación del acuerdo de reorganización, es la no atención oportuna en el pago de los demás gastos de administración. Esto es, por el incumplimiento del acuerdo de reorganización, circunstancia que a su vez genera el inicio del proceso de liquidación judicial.

De igual forma, los artículos 67 y 69 de la citada Ley determinan lo siguiente:

*“Artículo 67. Promotores o liquidadores. Al iniciar el proceso de insolvencia, el juez del concurso, según sea el caso, designará al promotor o liquidador, en calidad de auxiliar de la justicia, escogido de la lista elaborada para el efecto por la Superintendencia de Sociedades (...)*

*Artículo 69. Créditos legalmente postergados en el proceso de reorganización y de liquidación judicial. Estos créditos serán atendidos, una vez cancelados los demás créditos y corresponden a: (...) 2. Deudas por servicios públicos, si la entidad prestadora se niega a restablecerlos cuando han sido suspendidos sin atender lo dispuesto en la presente ley (...)*”

Ahora bien, en cuanto a la suspensión de los servicios públicos domiciliarios a la cual hace referencia la consulta, vale precisar que, por regla general los prestadores de estos servicios tienen el deber legal de suspenderlos por el incumplimiento en el pago de los mismos, durante el término contractual establecido, so pena de que opere la ruptura de la solidaridad, en los términos establecidos en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 18.

Sin embargo, una excepción a esta regla se presenta en los procesos de reorganización o de liquidación judicial, ya que, en estos casos, no es viable la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, tal como lo dispone el artículo 73 de la Ley 1116 de 2006, veamos:

*“Artículo 73. Servicios públicos. Desde la presentación de la solicitud de inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, las personas o sociedades que presten al deudor servicios públicos domiciliarios, no podrán suspenderlos o terminarlos por causa de créditos insolutos a su favor, exigibles con anterioridad a dicha fecha. Si la prestación estuviere suspendida o terminada, estarán obligadas a restablecerlos de manera inmediata a partir de la solicitud, so pena de responder por los perjuicios que ocasionen y que el pago de su crédito sea postergado en los términos establecidos en esta ley.*

*El valor de los nuevos servicios prestados a partir del inicio del proceso será pagado con la preferencia propia de los gastos de administración. Cuando sea necesaria la prestación del servicio público para la conservación de los activos, el juez podrá ordenar su prestación inmediata, por tiempo definido, aun existiendo créditos insolutos a favor de la empresa prestadora de los mismos, causados con posterioridad al inicio del proceso, indicando en la providencia que lo ordene la manera preferente de su pago, cuyo plazo en ningún caso podrá superar los tres (3) meses siguientes a partir de la orden de suministro.” (subrayado fuera de texto).*

Del contenido de esta última disposición, se vislumbra la existencia de tres situaciones distintas, como a continuación se explica:

### **3.1. Créditos insolutos por servicios públicos exigibles antes del inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial.**

Conforme lo dispone el primer inciso de esta disposición, cuando existan créditos insolutos exigibles con anterioridad a la fecha de inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, a favor de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, estos no pueden suspender dichos servicios, e inclusive, si estos han sido suspendidos por tal causa, tienen la obligación de restablecerlos de manera inmediata. Teniendo en cuenta que en este escenario se plantea la existencia de créditos exigibles, generados por la omisión en el pago de los servicios públicos domiciliarios por parte del usuario antes de la fecha de inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, se hace necesario determinar, si conforme con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el prestador debía suspender el servicio, en cumplimiento del deber legal allí consagrado.

En efecto, si dicha omisión se efectuó durante el plazo previsto en las condiciones uniformes del contrato para el efecto, y el prestador del servicio no lo suspendió a pesar de encontrarse obligado a hacerlo, a voces de lo dispuesto en el mencionado artículo 130, se rompe la solidaridad existente entre el suscriptor y el usuario del servicio, motivo por el cual, a partir de dicho rompimiento, cesará la responsabilidad solidaria para el propietario del inmueble, y únicamente deberá responder de forma solidaria con el usuario, por las obligaciones causadas hasta el momento en que el servicio debió ser suspendido.

Ahora, si por el contrario el plazo mencionado en el contrato no se ha cumplido en el momento en que inicia el proceso de reorganización o liquidación, pero con fundamento en este se le prohíbe suspenderlo, porque existen deudas por concepto de su prestación causadas con anterioridad, no se rompe la solidaridad entre el suscriptor y usuario del servicio, pues no hay incumplimiento de la obligación consagrada en el artículo 130 referido.

En este caso, y a pesar de que no se rompe la solidaridad, esta aplicaría solamente con respecto a las deudas causadas antes del inicio del proceso de reorganización, pues las que se causan con posterioridad, tienen el tratamiento que la Ley 1116 de 2006 les impone. Sobre este particular, vale la pena traer a colación lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 50 de la Ley 1116 de 2006 que, en referencia a los efectos de la apertura del proceso de liquidación judicial, dispone: “La

apertura del proceso de liquidación judicial del deudor solidario no conllevará la exigibilidad de las obligaciones solidarias respecto de los otros codeudores (...)".

De otra parte y en referencia a la orden de reconectar el servicio de forma inmediata si ha sido objeto de suspensión, menciona el inciso analizado que, en evento en que no se dé cumplimiento a lo ordenado, el prestador del servicio deberá responder por los perjuicios que dicho incumplimiento ocasione, mientras que adicionalmente, el pago de su crédito será postergado, ya que solamente será pagado una vez se hayan cancelados los demás créditos, tal como lo dispone el artículo 69 de la Ley 1116 de 2006.

### **3.2. Pago de los servicios públicos prestados con posterioridad al inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial.**

De acuerdo con lo indicado en el inciso segundo de la disposición analizada, el valor correspondiente a los servicios que se prestan con posterioridad al inicio del proceso de reorganización debe ser pagado con la preferencia propia de los gastos de administración, es decir que tendrán preferencia en su pago sobre aquellos que son objeto del acuerdo de reorganización o del proceso de liquidación judicial, tal como lo dispone el artículo 71 de la Ley 1116 de 2006, así:

*“Artículo 71. Obligaciones Posteriores al inicio del proceso de insolvencia. Las obligaciones causadas con posterioridad a la fecha de inicio del proceso de insolvencia son gastos de administración y tendrán preferencia en su pago sobre aquellas objeto del acuerdo de reorganización o del proceso de liquidación judicial, según sea el caso, y podrá exigirse coactivamente su cobro, sin perjuicio de la prioridad que corresponde a mesadas pensionales y contribuciones parafiscales de origen laboral, causadas antes y después del inicio del proceso de liquidación judicial. Igualmente tendrán preferencia en su pago, inclusive sobre los gastos de administración, los créditos por concepto de facilidades de pago a que hace referencia el parágrafo del artículo 10 y el parágrafo 2o del artículo 34 de esta ley”.*

Ahora, en referencia a la suspensión del servicio en este escenario, es de indicar que la prohibición de suspenderlo consagrada por el legislador hace referencia de forma expresa a los créditos insolutos a favor del prestador del servicio, que se hayan hecho exigibles con anterioridad a la fecha de inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, de donde se colige que, para los créditos que se causen con posterioridad, tal prohibición no sería aplicable.

En este sentido vale precisar que, si con posterioridad al inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, surgen créditos a favor del prestador por concepto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y se cumplen las previsiones consagradas en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 para efectuar la suspensión de tales servicios, estos podrán ser suspendidos por el prestador, en cumplimiento de lo dispuesto en la norma mencionada.

### **3.3. Reconexión del servicio por orden judicial**

Finalmente, conforme lo dispone el inciso tercero de la disposición analizada, cuando el servicio ha sido suspendido por el prestador en cumplimiento de la obligación consagrada en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, como se analizó en el escenario anterior, el juez del concurso podrá

ordenar el restablecimiento del mismo de forma inmediata, cuando la prestación del servicio sea necesaria para la conservación de los activos, a pesar de que existan créditos insolutos a favor del prestador causados con posterioridad al inicio del proceso. En este caso, el juez, en la providencia a través de la cual imparte la orden de prestar el servicio correspondiente, deberá establecer (i) el término durante el cual se deberá efectuar dicha prestación, (ii) la forma preferente en que se debe efectuar su pago, y (iii) el plazo máximo para efectuar dicho pago, no puede ser superior a tres (3) meses, contados a partir de la fecha en que se ordene la prestación del servicio

## CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones con las que se da respuesta a todas sus inquietudes y pretensiones así:

- Las respuestas emitidas por esta dependencia a las solicitudes de consulta o conceptos son el resultado de la interpretación jurídica a la normativa que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que emana de esta Oficina, sin que en ningún caso los criterios contenidos en sus conceptos resulten vinculantes o de obligatorio cumplimiento y, mucho menos, la decisión de una queja o reclamación, dentro de una actuación administrativa en las que se pueda impartir órdenes al Prestador, en consecuencia, no es posible emitir órdenes de carácter particular o pronunciarse sobre la legalidad de actos específicos del prestador en este escenario de consulta.

- En virtud del régimen de derecho privado y el principio de autonomía de la voluntad que rige a las actuaciones de los prestadores, estos podrán celebrar contratos de mandato con terceros para adelantar actuaciones jurídicas y pre jurídicas para el cobro de cartera que, en todo caso se regirán por las estipulaciones del contrato y en su defecto las disposiciones del Código de Comercio y del Código Civil.

- Por regla general, los honorarios que se derivan del cobro de cartera deben ser asumidos exclusivamente por el prestador, en virtud del contrato de mandato que suscribe con el profesional del derecho, y del que no hace parte el usuario. Pues, el régimen de los servicios públicos domiciliarios (Leyes 142 y 143 de 1994), sus decretos reglamentarios y las disposiciones regulatorias, no contienen normas especiales en punto de cobro de honorarios por recuperación de cartera a cargo del usuario.

- De manera excepcional, estos cobros se pueden realizar por parte del Prestador siempre que el usuario autorice de manera expresa el cobro de dichos honorarios en la factura y en los términos señalados en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007.

-En el evento en que el prestador realice cobros no autorizados en el contrato o la normativa, el usuario puede reclamar la respectiva factura en los términos del artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. Así mismo, podrá presentar denuncia ante esta Superintendencia a fin de que se investigue la conducta del prestador, y de ser procedente, imponga las sanciones correspondientes. Para ello, el denunciante deberá identificar al presunto infractor, enunciar los hechos evidenciados, exponer las normas que se consideran vulneradas, allegar las pruebas que

sustenten su dicho y presentar la denuncia por los mecanismos presenciales o virtuales dispuestos por la Entidad, los cuales fueron explicados en las consideraciones de este concepto.

- Conforme lo previsto por el artículo 79 párrafo 1° de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir, de ninguna manera, que los actos o contratos de una prestadora de servicios públicos domiciliarios, se sometan a aprobación previa suya, lo que significa que exigirlo configuraría una extralimitación de funciones, y una coadministrar con sus vigiladas y por ende, esta entidad se convertiría en juez y parte de estas prestadoras. Esto se traduce en que esta Superintendencia no se encuentra facultada para emitir autorización a los Prestadores para que realicen o no los cobros autorizados por la Ley.

- Conforme lo establece el inciso segundo del artículo 73 de la Ley 1116 de 2006, el valor correspondiente a los servicios públicos domiciliarios suministrados después de la presentación de la solicitud de inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, deberá ser pagado con la preferencia propia de los gastos de administración, tal como al respecto lo dispone el artículo 71 ibídem. Al tenor de lo previsto en el artículo 71 de la Ley 1116 de 2006, las obligaciones que se causen con posterioridad a la fecha del inicio del proceso tienen la categoría de los gastos de administración, tales como los laborales, fiscales, honorarios del promotor o del liquidador, los necesarios para la conservación de activos que conforman el patrimonio, entre otros, y por ende, tendrán preferencia para su pago sobre aquellas obligaciones causadas con anterioridad al inicio del proceso de insolvencia mientras que los acreedores de estas obligaciones, se encuentran facultados para exigir su pago por vía judicial o coactiva, en caso de que el liquidador se niegue a efectuarlo con la preferencia que les corresponde.

- En este sentido, los pagos pertinentes deberán ser efectuados por el promotor o por el liquidador, según sea el caso, con la preferencia que les corresponde, como responsable de los mismos sin que le sea dable a esta Superintendencia pronunciarse sobre ellos.

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 LUCIA MORENO GONZALEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica