

Bogotá, D.C.,

## CONCEPTO SSPD-OJ-2026-029

Señor  
XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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>, 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: **PLANES DE FINANCIAMIENTO**

Subtemas: Competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

<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 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 Coordinación del Grupo de Doctrina Uno de la Superintendencia Financiera, mediante radicado 2025224988-001-000 del 22 de diciembre de 2025, dio traslado por competencia a esta Superintendencia, de la petición presentada por la Señora María Fernanda Barón Hurtado, la cual se transcribe a continuación:

*“(...) 5. Se sirva informar cuál es la entidad competente para ejercer inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los límites de honorarios y comisiones cobrados por una empresa de servicios públicos domiciliarios que, dentro de su objeto social, incluye la financiación a sus usuarios, teniendo en cuenta que no se trata de una entidad que capte recursos del público. Específicamente, se solicita aclarar si dicha competencia corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o, de manera residual, a la Superintendencia de Industria y Comercio. (...)”*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>

Concepto SSPD-OJ-2019-619

Concepto SSPD-OJ-2019-619

Concepto CRA 42171 de 2024

## CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar, que en cuanto hace referencia al régimen de actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, esta Superintendencia ha señalado su falta de competencia frente a la revisión previa de los mismos, en atención a lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, que sobre el particular señala: *“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 (...)”*, ya que de hacerlo, se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigilados.

En este sentido, no le es dable a esta Oficina emitir pronunciamientos relacionados con los contratos que celebren sus vigilados, ni mucho menos revisarlos de forma previa, o verificar su legalidad, pues ello excedería la facultad consultiva a su cargo, e incurriría en las conductas irregulares ya señaladas, que como se indicó le están prohibidas legalmente.

---

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

No obstante, con el propósito de brindar una ilustración sobre los temas consultados, se procederá a emitir un concepto de carácter general, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la entidad, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, ya que se emite conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, para iniciar es preciso mencionar que el régimen de los servicios públicos domiciliarios no contempla ningún aspecto relacionado con la financiación de las facturas de los servicios públicos domiciliarios

En línea con lo anterior, la Comisión de agua potable y saneamiento básico - CRA mediante el Concepto 42171 de 2024, respecto a la financiación, señaló:

*“(...) el régimen de los servicios públicos domiciliarios no contempla ningún aspecto relacionado con la financiación de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, por lo que, por regla general, la financiación de las facturas se acordará entre el usuario y el respectivo prestador, de acuerdo con el contrato de condiciones uniformes.*

*En ese entendido, los prestadores cuentan con autonomía para definir planes de financiación frente a sus usuarios. (...)”*

Ahora bien, el artículo 97 de la Ley 142 de 1994, dispuso que, con el fin de masificar el uso de los servicios públicos domiciliarios, los prestadores otorgarán financiamiento de la conexión domiciliaria, la acometida y el medidor, solamente cuando se realiza la conexión del servicio por primera vez. El contenido de dicha norma es el siguiente:

**“ARTÍCULO 97. MASIFICACIÓN DEL USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.** *Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.*

*En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.”* (Subraya fuera de texto).

Atendiendo a su literalidad, los municipios, departamentos y la Nación, podrán mediante aportes presupuestales financiar a través de subsidios los costos de conexión, acometida y medidor de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3. No obstante, aquellos valores o saldos restantes que no pudieron ser cubiertos por estos subsidios, deberán ser financiados por los prestadores de estos servicios, quienes como se indica en la norma, tiene la obligación de otorgar facilidades de pagos para sufragar los costos derivado de la conexión de redes, respecto a los estratos 1, 2, y 3.

Ahora, frente a los acuerdos individuales de financiación, vale la pena reiterar que el régimen de los servicios públicos domiciliarios no contempla ningún aspecto relacionado con la financiación de las facturas de los servicios públicos domiciliarios.

No obstante, la financiación de facturas o deudas entre el usuario y la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios está sustentada en el principio de autonomía de la voluntad privada, toda vez que no existe ninguna ley que les prohíba celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos relacionados con facturas de servicios públicos domiciliarios en mora.

En línea con lo anterior, es preciso mencionar lo dispuesto por esta Oficina mediante el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-0003, en donde señaló:

***(...) 10. ACUERDOS DE PAGO.***

*La celebración de acuerdos de pago o planes de financiamiento entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y sus usuarios es válida, en la medida en que dichos acuerdos responden al principio jurídico de la autonomía de la voluntad privada.*

*Estos sistemas de financiación para los deudores morosos, no son una obligación sino una facultad de las empresas y si los usuarios deciden acogerse a ellos, deben cumplir lo acordado. Con esto, se pretende que los usuarios morosos se pongan al día en sus obligaciones y cuenten nuevamente con la disponibilidad del servicio.*

*No obstante lo anterior, ha de señalarse que la sola disposición de las partes de llegar a un acuerdo con respecto al pago de uno o varios períodos de facturación dejados de cancelar, implica para la empresa de servicios públicos domiciliarios, una renuncia implícita a ejecutar las acciones de suspensión del servicio, o a adelantar un proceso ejecutivo con fundamento en la factura objeto del acuerdo, toda vez que el acuerdo de pago se constituirá en el nuevo título a partir del cual la empresa puede hacer exigibles las obligaciones que constituyen su objeto.*

*Una vez celebrado el acuerdo, convenio o plan de financiamiento, éste regulará las relaciones entre las partes frente a su objeto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil, que señala que el contrato es ley para las partes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1494 ibídem, que señala que los contratos se constituyen en fuente de obligaciones entre las partes.*

*De tal forma que el acuerdo de pago sólo obliga a quien lo suscribe, independiente de la calidad que ostente, bien sea usuario, suscriptor o propietario.*

*Desde esta perspectiva, en caso de considerarse que el acuerdo suscrito es ilegal, la parte inconforme tendrá que recurrir a los mecanismos establecidos en la ley Civil y Comercial para darlo por terminado, anularlo, rescindirlo o subrogarlo.*

*No cabrían en este caso, la interposición de los recursos de la vía gubernativa ni solicitudes de revocatoria directa frente al contrato, en la medida en que dichos*

*instrumentos son propios de actos unilaterales y no bilaterales como lo es en este caso, un acuerdo de pago. (...)*" (Subraya fuera de texto)

De lo anterior, se puede concluir en relación con los acuerdos de pago, que estos son un mecanismo de recuperación de cartera, que a su vez impide la suspensión o corte del servicio por parte del prestador, ya que frente a la mora en el pago de las facturas, se genera la novación de las obligaciones no cumplidas en el marco de un contrato de servicios públicos, con el fin que estas se extingan y se sustituyan por otras nuevas, incluyéndolas en los acuerdos celebrados en ejercicio de la autonomía de la voluntad entre prestadores y usuarios, que se rigen por el derecho privado, y en los que se pueden incluir, en otros aspectos, el plazo, la forma de pago y el cobro o renuncia de intereses.

Adicionalmente, es necesario advertir que, en virtud de la naturaleza civil de tales acuerdos de pago, estos escapan del régimen de los servicios públicos domiciliarios, y en esa medida sólo obligan a quienes de manera consciente y libre los celebren, en los términos que se hayan pactado para tales efectos.

En consecuencia, esta Superintendencia no tiene facultades de control, vigilancia e inspección en relación con planes de financiamiento, convenios de pago, cobranzas o amnistías que adelanten las entidades prestadoras de servicios públicos, sin perjuicio de la supervisión que se realice sobre los aspectos subjetivos y objetivos. La Superservicios tampoco tiene dichas facultades en relación con el perfilamiento de riesgos de los usuarios y el análisis y comportamientos de pagos para aplicar convenios.

La efectividad y cumplimiento de ofrecimientos publicitarios, convenios, programas y sistemas de fidelización que puedan llevar a cabo los citados prestadores para brindar beneficios a sus usuarios para que éstos reciban descuentos o membresías en compras de bienes y servicios distintos a los que constituyen las cadenas de prestación de los servicios domiciliarios, no son objeto de vigilancia por parte de la SSPD, lo que no quiere decir que estén desprovistos de acciones de protección previstas por el ordenamiento jurídico.

En efecto, el Estatuto del Consumidor, contenido en la Ley 1480 de 2011, ha establecido claros derechos en favor de los consumidores de toda clase de bienes y servicios, para los cuales se han creado acciones jurisdiccionales de responsabilidad por daño por producto defectuoso y de protección al consumidor, cuyas autoridades de conocimiento son los jueces ordinarios en el primer caso y las Superintendencias Financieras y de Industria y Comercio en el segundo, así como facultades administrativas de protección al consumidor que fueron encomendadas, en exclusiva, a las Superintendencia de Industria y Comercio y Financiera.

En cuanto a facilidades crediticias, avances, beneficios financieros y similares, aplica la misma consideración, esto es, que gozan de una especial protección. Adicionalmente, tal y como aparece indicado con claridad en la publicidad que se adjunta, el cumplimiento de los programas y contratos que se ofrezcan son vigilados de manera exclusiva por la Superintendencia Financiera de Colombia, quien al tenor de lo dispuesto en la Ley 1328 de 2009, es la entidad encargada de la protección del consumidor de productos financieros.

## CONCLUSIONES

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

- Las competencias de la Superservicios, de manera general, están dirigidas a ejercer las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control frente al cumplimiento, por un lado, de los contratos de servicios públicos domiciliarios que celebren los prestadores y los usuarios de esos servicios y, por el otro, de la regulación a la que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos o ejerzan actividades complementarias a los mismos.
- Dentro del marco competencial de la Superservicios no existen facultades de *inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los límites de honorarios y comisiones cobrados por una empresa de servicios públicos domiciliarios que incluye la financiación a sus usuarios* y que resultan ajenos a la prestación de dichos servicios.
- Ahora, vale la pena mencionar que por regla general, el régimen de los servicios públicos domiciliarios no contempla ningún aspecto relacionado con la financiación de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, salvo, i) la dispuesta en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994 que se otorga por única vez a los usuarios de los estratos 1,2 y 3, para financiar los costos de conexión domiciliaria de los servicios públicos cuando existan faltantes después de aplicar los subsidios para el efecto
- Sin perjuicio de lo anterior, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden celebrar acuerdos de pago y planes de financiación con sus usuarios para facilitar el pago de facturas en mora, **en virtud del principio de autonomía de la voluntad privada**.
- Estos acuerdos son independientes y autónomos, por lo que no les aplican las disposiciones del régimen de los servicios públicos domiciliarios, y, por ende, la Superservicios no tiene competencia para ejercer vigilancia sobre el cumplimiento de los mismos, y aunque no son obligatorios, representan una herramienta valiosa tanto para los prestadores como para los usuarios morosos, quienes al acogerse a estos compromisos pueden regularizar su situación y garantizar la continuidad del servicio. Una vez firmado el acuerdo, este se convierte en el nuevo título que regula las obligaciones de ambas partes, reemplazando la factura original como fundamento para cualquier acción legal.
- Frente a la efectividad y cumplimiento de ofrecimientos publicitarios, convenios, programas y sistemas de fidelización que puedan llevar a cabo los prestadores de servicios públicos, para brindar beneficios a sus usuarios para que éstos reciban descuentos o membresías en compras de bienes y servicios distintos a los que constituyen las cadenas de prestación de los servicios domiciliarios, no son objeto de vigilancia por parte de la Superservicios, lo que no quiere decir que estén desprovistos de acciones de protección, como las previstas en el Estatuto del Consumidor.
- En efecto, el Estatuto del Consumidor, contenido en la Ley 1480 de 2011, ha establecido claros derechos en favor de los consumidores de toda clase de bienes y servicios, para los cuales se han creado acciones jurisdiccionales de responsabilidad por daño por

producto defectuoso y de protección al consumidor, cuyas autoridades de conocimiento son los jueces ordinarios en el primer caso y las Superintendencias Financieras y de Industria y Comercio en el segundo, así como facultades administrativas de protección al consumidor que fueron encomendadas, en exclusiva, a las Superintendencias de Industria y Comercio y Superfinanciera.

- En cuanto a facilidades crediticias, avances, beneficios financieros y similares, aplica la misma consideración, esto es, que gozan de una especial protección. Adicionalmente, tal y como aparece indicado con claridad en la publicidad que se adjunta, el cumplimiento de los programas y contratos que se ofrezcan son vigilados de manera exclusiva por la Superintendencia Financiera de Colombia, quien al tenor de lo dispuesto en la Ley 1328 de 2009, es la entidad encargada de la protección del consumidor de productos financieros.

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

Cordialmente

**OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica