

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 29

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-042**

Señor  
XXXXXXXXXXXX

**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>.

1

TEMA: **FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS**

Subtemas: CONTROL FISCAL EN PRESTADORES CON PARTICIPACIÓN PÚBLICA

<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 consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la competencia de la Superintendencia en sus funciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos, y el alcance de las funciones de control fiscal de las Contralorías respecto a los mismos, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

Para la atención del presente concepto, efectuaremos una referencia general a las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo énfasis en las relacionadas con los temas de facturación y cobro de cartera de servicios públicos domiciliarios, para concluir abordando el tema central del concepto, que es, la competencia de las Contralorías para ejercer control fiscal sobre la actividad de los prestadores de servicios públicos domiciliarios con participación pública.

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Constitución Política

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

Ley 610 de 2000<sup>6</sup>

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>7</sup>

Decreto 1369 de 2020<sup>8</sup>

Resolución CRA 943 de 2021<sup>9</sup>

Corte Constitucional, Sentencia C-290 de 2002<sup>10</sup>

Concepto SSPD-OJ-2025-438

Concepto SSPD-OJ-2025-433

Concepto SSPD-OJ-2025-357

Concepto SSPD-OJ-2025-97

## **CONSIDERACIONES**

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, y se emiten de conformidad con

---

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

<sup>6</sup> "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías."

<sup>7</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

<sup>8</sup> "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios"

<sup>9</sup> "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones"

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Bogotá D.C., Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández, 23 de abril de 2002.

lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

### ***Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios***

El artículo 370 de la Constitución Política consagra la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ejercer las facultades asignadas al Presidente de la República de ejercer control, inspección y vigilancia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios:

*“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.”*

En desarrollo del precepto constitucional, la Ley 142 de 1994<sup>11</sup> determina las funciones de esta Superintendencia, entre otros, en los artículos 79 y 80 que transcribimos a continuación<sup>12</sup>:

***“Artículo 79. Funciones de la superintendencia.*** <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> *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.*
- 3. Dar conceptos, no obligatorios, a petición de parte interesada, sobre el cumplimiento de los contratos relacionados con los servicios a los que se refiere esta ley; y hacer, a solicitud de todos los interesados, designaciones de personas que puedan colaborar en la mejor prestación de los servicios públicos o en la solución de controversias que puedan incidir en su prestación oportuna, cobertura o calidad.*
- 4. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.*

---

<sup>11</sup> “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>12</sup> El Decreto 1369 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios” en su artículo 6, desarrolla estas funciones, por su extensión nos remitimos a su texto.

5. *Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.*
6. *Dar concepto a las Comisiones de Regulación y a los ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.*
7. *Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes.*
8. *<Numeral modificado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Solicitar documentos, inclusive contables y financieros, a los prestadores, entidades públicas, privadas o mixtas, auditores externos, interventores o supervisores y privados, entre otros, que tengan información relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, en la oportunidad fijada por la Superintendencia.*
9. *Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos.*
10. *Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo 59 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones concordantes.*
11. *<Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación; publicar sus evaluaciones y proporcionar, en forma oportuna, toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. La Superintendencia podrá imponer programas de gestión para las empresas que amenacen de forma grave la prestación continua y eficiente de un servicio los cuales estarán basados en los indicadores de prestación y la información derivada de la vigilancia e inspección efectuadas a las mismas, cuyo incumplimiento podrá ser sancionado en los términos de esta ley. De igual manera podrá definir criterios diferenciales para adelantar el control, inspección y vigilancia a los prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo en áreas rurales.*
12. *Adjudicar a las personas que iniciaron, impulsaron o colaboraron en un procedimiento administrativo, tendiente a corregir violaciones de las normas relacionadas especialmente con los servicios públicos, una parte de las multas a la que se refiere el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, para resarcirlos por el tiempo, el esfuerzo y los gastos y costos en que hayan incurrido o por los perjuicios que se les hayan ocasionado. Las decisiones respectivas podrán ser consultadas a la Comisión de Regulación del servicio público de que se trate. Esta adjudicación será obligatoria cuando la violación haya consistido en el uso indebido o negligente de las facturas de servicios públicos, y la persona que inició o colaboró en el procedimiento haya sido el perjudicado.*

13. *Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los ministerios.*

14. *Definir por vía general la información que las empresas deben proporcionar sin costo al público; y señalar en concreto los valores que deben pagar las personas por la información especial que pidan a las empresas de servicios públicos, si no hay acuerdo entre el solicitante y la empresa.*

15. *Organizar todos los servicios administrativos indispensables para el funcionamiento de la Superintendencia de Servicios Públicos.*

16. *Señalar, de conformidad con la Constitución y la ley, los requisitos y condiciones para que los usuarios puedan solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley.*

17. *En los términos previstos en el párrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994, determinar si la alternativa propuesta por los productores de servicios marginales no causa perjuicios a la comunidad, cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico.*

18. *Supervisar el cumplimiento del balance de control, en los términos del artículo 45 de la Ley 142 de 1994.*

19. *Velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia. Para ello vigilará que se cumplan los criterios, evaluaciones, indicadores y modelos que definan las Comisiones de Regulación, y podrá apoyarse en otras entidades oficiales o particulares.*

20. *Velar por que las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia, contraten una auditoría externa permanente con personas privadas especializadas.*

21. *Conceder o negar, mediante resolución motivada, el permiso a que se refiere el artículo 51 de la Ley 142 de 1994.*

22. *Verificar la consistencia y la calidad de la información que sirve de base para efectuar la evaluación permanente de la gestión y resultados de las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia, así como de aquella información del prestador de servicios públicos que esté contenida en el Sistema Único Información de los servicios públicos.*

23. *Solicitar a los auditores externos la información indispensable para apoyar su función de control, inspección y vigilancia y para evaluar la gestión y resultados de las personas prestadoras de servicios públicos, conforme con los criterios, características, indicadores y modelos que definan las Comisiones de Regulación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley 142 de 1994.*

24. *Eximir a las entidades que presten servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de contratar la auditoría externa con personas privadas especializadas en la forma y condiciones previstas en esta ley.*

25. *Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.*

26. *Dar traslado al Departamento Nacional de Planeación de la notificación que le efectúen los alcaldes en desarrollo de lo establecido en el artículo 101.3 de la Ley 142 de 1994.*

27. *Pedir a las autoridades competentes, en el evento de toma de posesión, que declaren la caducidad de los contratos de concesión, en los términos del artículo 121 de la Ley 142 de 1994.*

28. *Designar o contratar al liquidador de las empresas de servicios públicos.*

29. *Resolver los recursos de apelación que interpongan los usuarios conforme a lo establecido en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994.*

30. *Emitir el concepto a que hace referencia el artículo 63 de la Ley 143 de 1994.*

31. *Podrá ordenar en el acto administrativo que resuelva el recurso de apelación de que tratan los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, la devolución de los dineros que una empresa de servicios públicos retenga sin justa causa a un usuario, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la decisión respectiva. (...)*

33. *Todas las demás que le asigne la ley.*

34. *<Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Sancionar a los prestadores de servicios públicos y vigilados, auditores externos y otras entidades con naturaleza pública, privada o mixta, que tengan información relacionada con los servicios públicos domiciliarios, cuando no atiendan de manera oportuna y adecuada las solicitudes y requerimientos que la Superintendencia realice en ejercicio de sus funciones.*

35. *<Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos en los que lo considere necesario para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, encargar a terceros especializados la toma de muestras de calidad del agua en cualquier lugar del área de prestación del servicio y del sistema que sea técnicamente posible, y contratar un laboratorio para el análisis de las mismas. Los resultados que arrojen las muestras tomadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, podrán ser utilizados como prueba, dentro de los procesos administrativos sancionatorios que adelante contra prestadores objeto de su vigilancia, y para cualquier otro fin que sea pertinente dentro del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

36. <Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> *Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI) de los Servicios Públicos Domiciliarios que se nutra con la información de los prestadores, auditores externos, entidades públicas, particulares, interventores y/o supervisores relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. El SUI podrá interoperar con otras plataformas públicas y privadas y, adicionalmente, podrá compartir información, inclusive aquella que tenga el carácter de confidencial o reservado, garantizando la reserva y confidencialidad de la misma.*

*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. (...)*

*Salvo cuando se trate de las funciones a las que se refieren los numerales 3, 4 y 14 <sup>13</sup><sic(...)> del presente artículo, el Superintendente y sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia.*

*PARÁGRAFO 2o. FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Son funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios las siguientes:*

- 1. Aprobar los estudios a que hace referencia el artículo 6.3 de la Ley 142 de 1994, en los términos y con el alcance previsto en dicho artículo.*
- 2. Sancionar, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, a los alcaldes y administradores de aquellos municipios que presten en forma directa uno o más servicios públicos cuando incumplan las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o cuando suspendan el pago de sus obligaciones, o cuando carezcan de contabilidad adecuada o, cuando violen en forma grave las obligaciones que ella contiene.*
- 3. Efectuar recomendaciones a las Comisiones de Regulación en cuanto a la regulación y promoción del balance de los mecanismos de control, y en cuanto a las bases para efectuar la evaluación de la gestión y resultados de las personas prestadoras de los servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia.*
- 4. Asistir, con voz, a las Comisiones de Regulación, y delegar la asistencia únicamente en los Superintendentes Delegados.*
- 5. Adelantar las investigaciones, cuando las Comisiones de Regulación se lo soliciten en los términos del artículo 73.18 de la Ley 142 de 1994, e imponer las sanciones de su competencia. En este caso el Superintendente informará a las Comisiones de Regulación sobre el estado y avance de dichas investigaciones, cuando éstas así se lo soliciten.*

---

<sup>13</sup> Lo correcto es la referencia a los numerales 4, 5 y 14.

6. Autorizar, de conformidad con la ley, la delegación de algunas funciones en otras autoridades administrativas del orden departamental o municipal, o la celebración de contratos con otras entidades públicas o privadas para el mejor cumplimiento de ellas.

7. Imponer las sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, en los términos de los artículos 81 de la Ley 142 de 1994 y 43 de la Ley 143 de 1994.

**Artículo 80. Funciones en relación con la participación de los usuarios.** La Superintendencia tendrá, además de las anteriores, las siguientes funciones para apoyar la participación de los usuarios:

80.1. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.

80.2. Asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización, y contar con la información necesaria para representar a los comités.

80.3. Proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia.

80.4. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.” (Subrayado fuera del texto.)

Con fundamento en dichas normas, la Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2025-357, se pronunció sobre las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo énfasis, en que todas sus actividades buscan el cumplimiento de las normas a que se someten los prestadores para la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la sanción sus violaciones, siempre que esta actividad sancionatoria no corresponda a otra autoridad:

“(…) (ii) Competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (…)

Así las cosas, todos los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible están sujetos a lo dispuesto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido principalmente en la Ley 142 de 1994, la regulación de las respectivas comisiones de regulación y a la inspección vigilancia y control que es ejercida por esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; esto último sin distinción alguna según su naturaleza o composición accionaria. Es decir, las funciones que son ejercidas por esta Superintendencia se ejercen en general sobre todos los prestadores de servicios públicos sin distinción alguna.

Ahora bien, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, atribuye a esta Superintendencia las funciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en lo concerniente al cumplimiento de los contratos de servicios públicos que estos celebren con los usuarios, como también sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetas las personas naturales o jurídicas

que prestan los servicios públicos domiciliarios o las actividades complementarias a estos, entre otras cosas.

(...)

En este punto, es importante insistir que las funciones asignadas a esta Superintendencia se desarrollan de manera general sobre todos los prestadores de servicios públicos, sin efectuar distinciones respecto de su conformación, pues como puede observarse todas estas funciones están referidas principalmente a los prestadores de estos servicios en general, es decir los contemplados en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Por otro lado, en relación con las funciones de inspección vigilancia y control que ejerce esta Superintendencia, es preciso traer a colación lo señalado por la Oficina Asesora Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2024-213 en el que se sostuvo lo siguiente:

“Por su parte, el artículo 79 de la misma ley, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>[11]</sup>, establece de manera específica las funciones a cargo de esta Superintendencia, las cuales actualmente se encuentran contenidas en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020<sup>[12]</sup> y, de manera general, circunscriben el ámbito de su competencia a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos domiciliarios que celebren los prestadores y los usuarios de los mismos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones 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.

En ese sentido, es preciso hacer referencia a las referidas funciones de inspección, vigilancia y control, que pueden definirse a partir del desarrollo jurisprudencial en la materia, de la siguiente forma:

i) *Inspección:* La Superservicios desarrolla acciones que están encaminadas a efectuar el seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan sus vigilados, para efectos de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran estos sometidos. Dentro de tales acciones se pueden citar, a manera de ejemplo, las siguientes: práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, entre otras.

ii) *Vigilancia:* Esta Superintendencia desarrolla actividades orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de sus sujetos vigilados, así como por el cumplimiento de las normas que regulan dicha prestación. De esta manera, dentro de estas acciones, que van de la mano con la función de inspección, podemos señalar, por ejemplo, las siguientes: requerimientos de información, solicitud de documentos, evaluaciones integrales, revisión de balances y estados financieros, entre otras.

iii) *Control:* La Superservicios también ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al

*cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan, por ejemplo, a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de las medidas de toma de posesión, entre otras.*

*En ese sentido las funciones de inspección consisten en la realización de acciones encaminadas a realizar seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan los vigilados con el fin de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran sometidos los prestadores. Estas acciones contemplan a manera de ejemplo la práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, entre otras.*

*Por su parte en relación con las funciones de vigilancia, se desarrollan actividades orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como vigilar el cumplimiento de las normas que regulan la prestación, Estas acciones contemplan a manera de ejemplo: requerimientos de información, solicitud de documentos, evaluaciones integrales, revisión de balances y estados financieros, entre otras.*

*Las funciones de control se ejercen a través de acciones encaminadas a ordenar correctivos necesarios para superar las irregularidades en que incurren los prestadores vigilados, así como imponer las respectivas sanciones contempladas en la Ley. Estas acciones contemplan a manera de ejemplo: A través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de las medidas de toma de posesión, entre otras. (...)*

### **Funciones relacionadas con facturación y cobro de cartera de servicios públicos domiciliarios**

La Oficina Asesora Jurídica, en el Concepto SSPD-OJ-2025-97 se pronunció en torno al alcance de las competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en materia de defensa del usuario en sede del prestador, veamos:

*“(i) Defensa del usuario en sede del prestador – Peticiones y recurso de reposición*

*En primera medida es preciso poner de presente que, en lo concerniente a la defensa de los usuarios en sede del prestador, los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia funciones encaminadas principalmente a: (i) actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios, a través del recurso de apelación; (ii) conocer el recurso de queja presentado por los usuarios ante el rechazo del recurso de apelación; (iii) sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios; y (iv) adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo.*

*Dichas funciones son desarrolladas por esta la Superservicios a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, y de sus Direcciones Territoriales.*

*En este sentido, se hace necesario hacer referencia al proceso de defensa de los usuarios en sede del prestador desarrollado en la Ley 142 de 1994. Particularmente, el artículo 152 ibídem estableció que es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor y/o usuario pueda presentar peticiones respetuosas a los prestadores. Veamos:*

*“Artículo 152. Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

*Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”*

*Una vez presentada la reclamación, el prestador deberá responderla en el término de 15 días contados a partir de la fecha de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo; evento en el cual, el usuario podrá solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la imposición de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto. Esto, en atención a lo consagrado en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994.*

*Vale indicar que, si la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer (i) el recurso de reposición ante el prestador y (ii) en subsidio, el recurso de apelación que es de conocimiento de esta Superintendencia, particularmente, contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación, en los términos indicados en artículo 154 ibídem, el cual establece lo siguiente:*

*“Artículo 154. De los recursos. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.*

*No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.*

*El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.*

*De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.*

*Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.” (subraya fuera de texto)*

*Es importante precisar que, en relación con los actos de facturación, el citado artículo 154 estableció un límite temporal para efectuar la reclamación de las facturas del servicio de que se trate, en el sentido de indicar que los usuarios y/o suscriptores deben presentar las reclamaciones que consideren, dentro de los cinco (5) meses siguientes a la expedición de la factura que se va a reclamar; de tal manera que, si la reclamación se presenta con posterioridad a dicho plazo, será rechazada por el prestador al ser extemporánea.*

*En el evento en el que se rechace el recurso de apelación, el suscriptor y/o usuario podrá presentar el recurso de queja ante esta Superintendencia, con el fin de se revise el aspecto meramente formal del rechazo del recurso de apelación interpuesto subsidiariamente al de reposición; y, en consecuencia, se determine la procedencia o no del recurso de apelación. (...)*

Con respecto a la aplicación de los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, a que alude el peticionario, la Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2025-433, explicó las competencias de la entidad en los casos en que se presentan desviaciones significativas y cobros inoportunos, veamos:

*“(...) 1. De la revisión previa y la facturación.*

*En relación con la revisión previa, el proceso de facturación y las desviaciones significativas en los servicios de acueducto y alcantarillado, es importante traer a colación lo señalado por esta Oficina Asesora en el Concepto SSPD-OJ-2024-069 en donde se indicó lo siguiente:*

*“(...) de conformidad con el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos domiciliarios, previo a la preparación de la factura de cobro del servicio, están en la obligación de verificar si se presenta una desviación significativa.*

*Para el efecto, deben verificar si existe una variación positiva o negativa que supere un rango determinado en relación con el consumo promedio histórico del usuario, conforme con lo indicado en la regulación o el contrato, dependiendo el servicio de que se trate. La norma señala:*

*“Artículo 149. De la revisión previa. Al preparar las facturas, es obligación de las empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso.” (Subraya fuera de texto)*

*En este sentido, el inciso 3 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 149 referido, señalan como obligación de los prestadores de servicios públicos*

*domiciliarios la de ayudar a los usuarios a detectar e investigar la causa de las fugas, así como determinar las razones de posibles desviaciones significativas en el consumo.*

*En efecto, sobre la investigación por desviación significativa para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021, señala lo siguiente:*

*“Artículo 1.13.1.6. Desviaciones significativas. Para efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que se señalan a continuación:*

*a. Treinta y cinco por ciento (35%) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m<sup>3</sup>).*

*b. Sesenta y cinco por ciento (65%) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m<sup>3</sup>).*

*c. Para las instalaciones nuevas y las antiguas sin consumos históricos válidos, el límite superior será 1.65 veces el consumo promedio para el estrato o categoría de consumo y el límite inferior será 0.35 multiplicado por dicho consumo promedio. Si el consumo llegara a encontrarse por fuera de estos límites, se entenderá que existe una desviación significativa.*

*PARÁGRAFO. En zonas donde exista estacionalidad en el consumo, la comparación del consumo a la que se refiere este artículo, podrá realizarse con el mismo mes del año inmediatamente anterior. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.20.6).”*

*En consecuencia, en el artículo transcrito se establecen los porcentajes específicos, a partir de los cuales se entiende que existe una desviación significativa, tanto para los aumentos como en las reducciones de los consumos que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a estos porcentajes.*

*De manera que, cuando se verifique la existencia de una variación en el consumo, debe adoptar mecanismos eficientes que le permitan investigar la causa respectiva. En este sentido, el prestador del servicio, en aras de ayudar al usuario a detectar las causas de una eventual desviación significativa del consumo, puede realizar visitas técnicas a los inmuebles de los usuarios, para lo cual, deberá atender el procedimiento y las indicaciones señaladas en el acápite anterior.”*

*De acuerdo con las precisiones del concepto referido es dable se procede a dar respuesta a las preguntas 1 y 2 del literal “C. INVESTIGACION PREVIA”, las cuales, se citan a continuación:*

*“C. INVESTIGACION (sic) PREVIA*

1. *Cuál es el debido proceso de investigación previa, conforme con lo previsto en el artículo (sic) 149 de la ley 142 de 1994.*

2. *Cuando se presenta una desviación significativa y cuál es el debido proceso que debe efectuar la empresa.”*

*De conformidad con el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, es obligación de las empresas de servicios públicos investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores al preparar las facturas. El debido proceso implica que, antes de emitir la factura, la empresa debe realizar una revisión previa para determinar si existe una variación positiva o negativa que supere los porcentajes establecidos por la regulación o el contrato.*

*A su vez, para el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado se entiende por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes señalados en el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021.*

*Así pues, mientras se establece la causa de la desviación, la factura se hará con base en los consumos de períodos anteriores, de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes, o mediante aforo individual. Una vez aclarada la causa, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonan o cargan al usuario, según corresponda.*

*Dentro del procedimiento establecido, el prestador deberá notificar al usuario sobre la realización de la visita y en ella, efectuar las pruebas técnicas para determinar la causa de la desviación. Posteriormente, deberá notificar al usuario la fecha y hora de la visita, y en esta última, deberá elaborar un acta de visita con los hallazgos y observaciones, garantizando el derecho de defensa y contradicción del usuario.*

*Por lo anterior se concluye que, antes de facturar, la empresa debe investigar toda desviación significativa, informando al usuario que practicará las debidas pruebas técnicas y dejará constancia de las novedades en acta de la visita.*

*Ahora bien, de acuerdo con las consideraciones expuestas del concepto anteriormente citado, se procede a dar respuesta a las preguntas 1, 2 y 7 del literal “B. FRENTE A LA FACTURACIÓN” toda vez que su fundamento es el mismo:*

*“B. FRENTE A LA FACTURACION (sic)*

*1. La empresa de servicios públicos, está en la obligación de entregar la factura por promedio cuando existe una desviación significativa.*

*2. Es obligación del prestador emitir la factura por promedio, mientras se establece la causa del alto consumo (...)*

7. Si se presenta un alto consumo por desviación significativa, la empresa como debe liquidar el consumo para pago

*Para empezar, es preciso indicar que el inciso 3 del artículo 146 de la Ley 42 de 1994 otorga la posibilidad al prestador de cobrar por promedio o por aforo por un solo período, únicamente cuando se haya detectado el sitio y la causa de la fuga. Esto permite establecer que, en los eventos en los que el prestador no haya detectado el sitio y causa de la fuga, no habrá lugar al cobro del consumo por promedio o aforo, y por ende, el cobro del servicio deberá hacerse a través de la diferencia real de lecturas que arroja el medidor individual.*

*Sin embargo, no se puede perder de vista que cuando se presenta una sospecha de fuga imperceptible y el usuario pone en conocimiento del prestador tal situación para que se realice el respectivo apoyo en la identificación de la fuga, y este, teniendo la obligación legal de ayudar al usuario en la detección del lugar y la causa de la fuga no lo hace, esta conducta resulta contraria al régimen de los servicios públicos domiciliarios y puede ser objeto de investigación y sanción por parte de esta Superintendencia.*

*A su vez, se procede a responder la pregunta 3 del literal “C. INVESTIGACION PREVIA”, pregunta que se encuentra relacionada con la explicación anterior, así:*

*“3. La empresa, debe realizar un acompañamiento al usuario con el fin de determinar la causa del alto consumo, o es una obligación del usuario determinar la existencia de un posible daño imperceptible, siendo que el usuario carece de los conocimientos técnicos”*

*En este punto, es importante precisar que la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas se traduce en que el prestador debe brindar al usuario la cooperación debida, auxiliarlo, utilizando los medios técnicos que tenga a su disposición para lograr la detección del sitio y causas de las fugas imperceptibles. En todo caso, no puede entenderse que la expresión “ayuda al usuario” implica un esfuerzo más allá al que pueda hacer el prestador; pero tampoco puede dársele la connotación de cualquier ayuda, toda vez que el prestador debe poner a disposición del usuario todas las herramientas con las que cuente para cumplir con la obligación de ayuda. Todo lo que realice el prestador debe ser consignado en las actas de visita y podrá usar cualquier medio audiovisual que permita determinar que cumplió el deber endilgado.*

*Facilitada toda la ayuda por parte del prestador, el usuario no puede obligarlo a realizar o ejecutar actividades más allá de las que haya suministrado en cumplimiento del mandato legal.*

*En todo caso, se advierte que el prestador por ninguna razón puede negarse a brindar la ayuda solicitada por el usuario, pues se reitera, ello implica el incumplimiento de la norma y podría dar lugar a la imposición de sanciones por parte de la Superservicios.*

*Adicionalmente, es importante señalar que si bien el prestador tiene la obligación de ayudar a detectar el sitio y la causa de la fuga, en el evento de que sea el usuario quien la detecta, antes de que el prestador inicie las acciones necesarias para el efecto, deberá el usuario realizar la reparación pertinente, ya que es su deber hacerlo, en razón a que es el único responsable del mantenimiento y cuidado de las redes internas que le permiten abastecerse del servicio público domiciliario, como bien lo señala el artículo 2.3.1.3.2.3.17. del Decreto Único Reglamentario*

1077 de 2015 al indicar: “el costo de reparación o reposición de las acometidas y medidores estará a cargo de los suscriptores o usuarios, una vez expirado el período de garantía en los términos del artículo 15 de este capítulo. Es obligación del suscriptor o usuario mantener la cámara o cajilla de los medidores limpia de escombros, materiales, basuras u otros elementos”.

Por otro lado, cuando con ocasión de la fuga, pese a no ser detectada por el prestador se presenta una variación significativa entre los consumos anteriores y el periodo a facturar, el prestador debe investigar la causa de esta variación, pues así lo establece el artículo 149 de la Ley 142 de 1994. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso y de acuerdo con las condiciones pactadas en el contrato de condiciones uniformes.

En el evento, en el que el usuario haya solicitado la ayuda al prestador para detectar la fuga, pero esta no haya sido detectada, como el consumo debe calcularse con base en la medición real, es probable que se presenten altos consumos en la factura del usuario, razón por la que este podrá reclamar la factura del servicio solicitando se revisen los consumos y se reliquide la factura. Para estos efectos, debe tener en cuenta que en los términos del artículo 155 de la Ley 142 de 1994, para reclamar la factura el usuario no debe realizar el pago de la misma, sin embargo, para la presentación de recursos debe pagar los valores que no son objeto de reclamo.

(...) 5. Como opera el artículo 150 de la ley 142 de 1994.

6. Cuantos (sic) días puede facturar el prestador, si su facturación es mensual.

Con el propósito de atender la inquietud planteada, es pertinente relacionar el contenido del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, que tiene el siguiente alcance:

“Artículo 150. De los Cobros Inoportunos. Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario” (Subrayado fuera de texto).

De la disposición referida se colige que, los prestadores de servicios públicos domiciliarios cuentan con un término máximo de cinco (5) meses para cobrar el valor que por error, omisión o investigación de desviación significativa no pudieron facturar de forma oportuna, salvo que se compruebe que hubo dolo por parte del usuario. Esto significa, que los prestadores no se encuentran facultados para incluir en la factura del servicio prestado, aquellos valores que, por error u omisión, no fueron incluidos en la misma, cuando han transcurrido más de cinco (5) meses desde que los estos se causaron.

Adicionalmente, dicho término debe contarse desde el momento en que se entregó la factura que debía contener el consumo y/o servicio no cobrado, tal como lo sostuvo esta Oficina Asesora a través del Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-34, en donde se indicó lo siguiente:

“En este punto es importante resaltar que el artículo 150 previamente transcrito, constituye una limitante temporal para el prestador en cuanto al cobro de consumos que no pudo facturar en la oportunidad correspondiente.

Así, la prescripción para el cobro a través de la factura de bienes o servicios en un determinado periodo, se cuenta a partir del momento en que se entrega la factura de dicho periodo al usuario.

El artículo 150 establece taxativamente tres casos en los cuales opera la limitante, así como un evento exceptivo:

(i) Error del prestador

(ii) Omisión del prestador

(iii) Consumos determinados con ocasión de una investigación por desviaciones significativas artículo 149 LSPD)

(iv) Excepción: Comprobación del dolo de usuario

Es de recordar nuevamente que la Ley 142 en su artículo 150, impone que a menos que se compruebe el dolo del usuario, cuando la falta de facturación atienda a un error y omisión del prestador o una investigación por desviación significativa, solo pueden recuperarse dichos valores, hasta cinco meses después de que se entregó la factura en la cual debieron ser incluidos dichos valores.

(...) En complemento es de aclarar, que el artículo 150 habla de 'cobros' los cuales por definición y por ley, se efectúan mediante la expedición de un acto de facturación, de tal suerte, que los cinco meses involucrarán cualquier procedimiento que el prestador haya establecido en orden a determinar las causas de la desviación y de la eventual existencia de consumos a recuperar, así como la expedición del acto que procede para materializar dicho cobro, esto es, que si al cabo de los cinco meses de haber entregado la factura del periodo en el que se causaron los cobros no facturados, sin que el prestador haya procedido a expedir una nueva factura o un acto administrativo equivalente (en los términos señalados por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1010-2008 precitada) cobrando dicho consumo dejado de facturar en tal oportunidad, ya no podrá exigir dicho pago, excepto si interviene el dolo del usuario.

Por supuesto, un acto de facturación por cobros o consumos que no fueron facturados, expedido con posterioridad al término de los cinco meses del artículo 150, se considerará como bien lo define dicha norma, como un cobro inoportuno, el cual será susceptible de las reclamaciones y los recursos establecidos en la Ley 142 de 1994, así como de las acciones jurisdiccionales que sean procedentes (...)” (Subraya fuera de texto).

*En ese orden de ideas, todos los prestadores pueden cobrar retroactivamente los servicios y bienes efectivamente prestados y no facturados, siempre que cumplan con las condiciones antes explicadas del artículo 150 de la Ley 142 de 1994. Ello significa que, si un prestador del servicio público domiciliario cobra por fuera de los cinco meses siguientes a la fecha de entrega de la factura el valor que por error u omisión no incluyó en esa facturación, pierde el derecho a exigir dicho pago, salvo en los eventos de recuperación de consumos en los que el prestador demuestre el dolo del usuario. (...)*

La Oficina Asesora jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2025-438, se refirió al ejercicio por parte de esta Superintendencia de la función de inspección, vigilancia y control, respecto de la aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores, y las órdenes de devolución por cobros no autorizados, veamos:

*"(...) Como se observa de la lectura del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y del Decreto 1369 de 2020, dentro de las funciones asignadas a esta Superintendencia no se encuentra definir o ajustar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, su función se contrae a la inspección, vigilancia y control de la aplicación del régimen tarifario fijado por las Comisiones de Regulación. (...)*

*El numeral 14 del artículo 20 del Decreto 1369 de 2020 asigna a las Direcciones Técnicas de Gestión de la Superintendencia, la vigilancia sobre la correcta aplicación del régimen tarifario:*

*"ARTÍCULO 20. FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES TÉCNICAS DE GESTIÓN. Son funciones de las Direcciones Técnicas de Gestión, las siguientes: (...)*

*14. Ejercer vigilancia sobre la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. (...)"*

*Si de las actividades desempeñadas por la Superintendencia, se evidencia una inadecuada aplicación del régimen tarifario por parte del prestador, y que ello generó cobros indebidos o no autorizados, la Superintendencia adelanta un proceso administrativo de solicitud de devoluciones por cobros no autorizados, en los términos del artículo 1.8.3.1 y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021, sin perjuicio de las investigaciones administrativas sancionatorias que procedan por posibles incumplimientos al citado régimen.*

*Respecto a las causales e identificación de los cobros no autorizados, el artículo 1.8.3.1. de la Resolución CRA 943 de 2021 dispone:*

*"Artículo 1.8.3.1. Causales e identificación de los cobros no autorizados. El presente Título tiene por objeto señalar de acuerdo con la Ley, los criterios generales sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación para la devolución por vía general de cobros no autorizados, en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo.*

*1.1 Causales de la devolución. Los cobros no autorizados pueden tener su origen en servicios no prestados, tarifas que no corresponden a la regulación y cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos.*

Se considerará que existe un cobro no autorizado, cuando la tarifa cobrada en la factura a los usuarios contenga costos no previstos o costos por encima a los autorizados por la entidad tarifaria local en todos o algunos de sus componentes, según las reglas previstas en la metodología tarifaria vigente para cada servicio público.

1.2 Identificación de los cobros no autorizados y recalcular el cobro. Los cobros no autorizados pueden ser identificados entre otros, por la entidad de vigilancia y control en desarrollo de sus funciones o por la persona prestadora del servicio, en uno y otro caso ya sea de oficio o por petición en interés general.

Una vez constatado que se han realizado cobros no autorizados, la persona prestadora del servicio recalculará de oficio o por orden de la entidad de vigilancia y control, el valor correcto que debió haberse cobrado, con el propósito de corregirlo en la totalidad de las facturas afectadas, por el período en que se haya presentado el cobro no autorizado, quedando obligada a ajustar la tarifa a la normatividad y regulación vigentes si este fue el origen del cobro y hacer el ajuste en la facturación. (...)” (Resolución CRA 294 de 2004, art. 1) (modificado por Resolución CRA 659 de 2013, art. 1). Subrayado fuera del texto. (...)”

De otra parte, el artículo 1.8.3.4. de la Resolución CRA 943 de 2021 reitera la garantía constitucional del debido proceso de los prestadores, en las actuaciones que adelanta la Superintendencia al ordenar la devolución de cobros no autorizados:

**"ARTÍCULO 1.8.3.4. ÓRDENES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR DEVOLUCIONES DE LOS COBROS NO AUTORIZADOS.** Las órdenes administrativas de devolución por cobros no autorizados proceden sin perjuicio de las sanciones administrativas y de las demás actuaciones que adelanta la entidad de vigilancia y control en el marco de sus competencias, garantizando el debido proceso a la persona prestadora a efectos de que tenga la oportunidad de ejercer el derecho a la defensa y contradicción previo a la expedición de la orden administrativa por parte de dicha Entidad. (...)” Subrayado fuera del texto.

### **Control jurisdiccional de los actos emitidos por la Superintendencia**

Como se indicó, los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, tienen la potestad de incoar recursos contra los actos del prestador de negativa del servicio, terminación, corte, suspensión y facturación, los cuales son desatados por el prestador en primera instancia y, en segunda instancia, por esta Superintendencia como superior funcional atípico.

Los actos administrativos emitidos por la Superintendencia, al resolver los recursos, en el marco de la defensa del usuario en sede de empresa, y aquellos que expide al sancionar a un prestador por violación al régimen de los servicios públicos, son susceptibles de control ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Como se observa, en los temas de facturación de los prestadores, lo que origina la intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la violación de las leyes, reglamentos y regulaciones que rigen la prestación de un servicio público domiciliario, que afectan

a usuarios determinados. Situación que puede conocer bien sea por que identifica el hecho en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia o control, o porque un afectado promueve el inicio de actuaciones administrativas ante cobros realizados por el prestador.

No sobra precisar que, la conducta violatoria del contrato y de la normas rectoras de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, a su vez puede implicar para el responsable de ejecutarla al interior de la empresa de servicios públicos, la vulneración de las normas contractuales o legales a que se encuentre sometido, situación que es ajena al análisis que hace la Superintendencia al momento de ordenar la devolución de una suma de dinero a favor del usuario o suscriptor, o al resolver los recursos interpuestos por estos en contra de la facturación expedida por el prestador.

Es preciso reiterar que, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, y que el ámbito de su competencia en relación con estos, se contrae de manera exclusiva a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que se celebren entre las empresas y los usuarios. El resto de los actos y contratos de los prestadores, se encuentran excluidos de su órbita de competencia, por ejemplo, los relacionados con las decisiones que adopte respecto al desmonte o saneamiento de su cartera.

Las ordenes de devolución de recursos efectuadas por la Superintendencia, se originan en el incumplimiento de las normas a que se encuentran sujetos los prestadores en la prestación del servicio, así las cosas, el hecho que, una empresa se vea impedida para efectuar el cobro de un servicio, porque no fue facturado oportunamente, o porque no se efectuó su cobro dentro del término legal, puede originar un detrimento patrimonial, que en el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, corresponderá investigar a la Contraloría General de la República.

### ***Funciones de la Contraloría General de la República***

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 119 y 267 de la Constitución Política, que se transcriben a continuación, corresponde a la Contraloría General de la República, ejerce la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos:

*“Artículo 119. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.” (...)*

*“Artículo 267. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. (...)”*

Para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 610 de 2000<sup>14</sup> la Contraloría cursa procesos de responsabilidad fiscal, definidos en el artículo primero de la citada Ley:

<sup>14</sup> “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”

*“Artículo 1o. Definición. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.”*

Como se observa, la Contraloría General de la República a través de los procesos de responsabilidad fiscal, determina la responsabilidad de servidores públicos o particulares que en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, produzcan detrimento patrimonial, con su acción u omisión.

### ***Control fiscal en empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios con participación pública***

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, dependiendo del capital que las conforma, pueden ser de carácter oficial, mixto o privado:

*“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)*

*14.5. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.*

*14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%.*

*14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares. (...)*

El artículo 27 de la Ley 142 de 1994, establece las reglas para la participación de las entidades públicas en empresas de servicios públicos, calificando como bienes públicos, los aportes hechos por estas a capital, los derechos que estos confieren sobre el patrimonio social y los dividendos, disponiendo que, sobre dichos bienes, así como sobre los actos y contratos que se suscriban respecto a ellos, se desplieguen actividades de control fiscal, veamos:

*“Artículo 27. Reglas especiales sobre la participación de entidades públicas. La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales: (...)*

27.4. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales, (...).”

Por lo anteriormente expuesto, el artículo 50 de la Ley 142 de 1994 dispone que la Contraloría General de la República, ejerce control fiscal respecto a las empresas de servicios públicos con participación estatal:

*“Artículo 50. Control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación del estado. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Contralor General de la República expedirá el reglamento general sobre el sistema único de control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación del Estado, al cual deben someterse las contralorías departamentales, distritales y municipales. El incumplimiento a la sujeción a este reglamento será causal de mala conducta para los contralores departamentales, distritales y municipales. El control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista. Para el cumplimiento de dicha función, la Contraloría competente tendrá acceso exclusivamente a los documentos que al final de cada ejercicio la empresa coloca a disposición del accionista en los términos del Código de Comercio para la aprobación de los estados financieros correspondientes.*

*<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible, tachado INEXEQUIBLE> Por tanto, el control se ejercerá sobre la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal y no sobre la empresa de servicios públicos domiciliarios. Per razones de eficiencia, el Contralor General de la República podrá acumular en su despacho las funciones de las otras contralorías, de forma prevalente, mediante acto administrativo motivado, expedido con sujeción estricta a los alcances que concede el presente artículo y la ley de control fiscal en aquellos eventos en los que al menos uno de los socios o accionistas sea de los que están sujetos a su control”.*

Sobre el alcance del artículo 50 de la Ley 142 de 1994, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-290 de 2002, indicó:

*“(…) Y respecto de las empresas de servicios públicos oficiales, sobre las cuales debe ejercerse un control fiscal pleno, el límite que para el efecto impone la norma acusada resulta también inconstitucional, pues para éstas empresas no es posible imponer restricción alguna al ejercicio del control fiscal dado que en ellas los aportes del Estado son del 100%. , aclarando que con arreglo al artículo 14.5 de la Ley 142 de 1994 la Empresa de Servicios Públicos Oficial puede comprender aportes de la Nación, de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas de aquélla o éstas; permitiendo a su turno concluir que en tales empresas el 100% del capital no será estatal en aquellos casos en que milite como aportante una sociedad*

*de economía mixta -entidad descentralizada-, que como bien se sabe, por su naturaleza misma incorpora aportes privados.*

*Por lo anterior, la Corte declarará inexecutable la restricción que impone la norma acusada al ejercicio del control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios a que se refiere el segmento normativo “Para el cumplimiento de dicha función, la Contraloría competente tendrá acceso exclusivamente a los documentos que al final de cada ejercicio la empresa coloca a disposición del accionista en los términos del Código de Comercio para la aprobación de los estados financieros correspondientes” del artículo 5° de la Ley 689 de 2001 en cuanto se trate de empresas de servicios públicos oficiales, teniendo en cuenta que éstas empresas no quedaron cobijadas con la cosa juzgada material respecto de la Sentencia C-1191 de 2000, según se explicó anteriormente. Y en cuanto respecta al segmento normativo “El control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista”, del inciso primero del artículo 5° de la Ley 689 de 2001, la Corte declarará su exequibilidad dado que se refiere al control fiscal sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios en los términos del artículo 267 de la Carta Política.*

*Ahora bien, considera la Corte oportuno en este momento pronunciarse respecto del segmento normativo contenido en el inciso segundo del artículo 5° de la Ley 689 de 2001 que dispone “Por tanto, el control se ejercerá sobre la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal y no sobre la empresa de servicios públicos domiciliarios”, que no formaba parte del artículo 37 del Decreto-Ley 266 de 2000, pero que ha sido también demandado en este caso, ya que guarda íntima relación con el tema tratado anteriormente.*

*Al respecto conviene recordar que la misma Ley 142 de 1994 en su artículo 27.4 dispuso que “en las empresas de servicios públicos con aportes oficiales son bienes de la Nación, de las entidades territoriales, o de las entidades descentralizadas, los aportes hechos por ellas al capital, los derechos que ellos confieren sobre el resto del patrimonio, y los dividendos que puedan corresponderles. A tales bienes, y a los actos o contratos que versen en forma directa, expresa y exclusiva sobre ellos, se aplicará la vigilancia de la Contraloría General de la República, y de las contralorías departamentales y municipales”.*

*Para ejercer el control fiscal en las empresas de servicios públicos con carácter mixto y privado, la restricción que pueda en principio imponer el legislador no puede llegar hasta el punto de canalizar dicho control sólo en relación con la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal, pues el organismo de control fiscal correspondiente requiere para ejercer sus funciones en la forma dispuesta por la Constitución y la ley de una actuación amplia, de manera tal que se le debe permitir tener acceso a la información pertinente, necesaria y sin limitación alguna, sobre toda la documentación que soporte dichos actos y contratos.*

*Por lo tanto, la Corte considera necesario hacer una modulación del fallo en relación con el ejercicio del control fiscal en las empresas de servicios públicos que no tienen el 100% de los aportes del Estado, para lo cual declarará executable el aparte acusado bajo el entendido que para ejercer el control fiscal en estas empresas la Contraloría tiene amplias facultades para*

*examinar la documentación referente a los bienes de propiedad del Estado y los referentes a los aportes, actos y contratos celebrados por éste.*

*Conviene anotar, que cuando el artículo 267 Superior dispone que el control fiscal se extiende a los particulares o entidades que manejan bienes o fondos de la Nación, debe concluirse que tratándose de las empresas de servicios públicos dicho control recae sobre ellas pero en relación con los aportes, actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal, control fiscal que se justifica por haber recibido estas empresas fondos o bienes de la Nación sin interesar su cuantía.*

*Cabe resaltar, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que el control fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad, bien pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política. Por ello, el elemento que permite establecer si una entidad o un organismo de carácter privado se encuentra sometido al control fiscal de las contralorías, lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos de la Nación, según así quedó determinado por el constituyente quién quiso que "...ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares". (...)*

#### **RESUELVE:**

*Primero. Respecto del segmento normativo "Para el cumplimiento de dicha función, la Contraloría competente tendrá acceso exclusivamente a los documentos que al final de cada ejercicio la empresa coloca a disposición del accionista en los términos del Código de Comercio para la aprobación de los estados financieros correspondientes" del inciso primero del artículo 5° de la Ley 689 de 2001 ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1191 de 2000 mediante la cual se declaró INEXEQUIBLE el artículo 37 del Decreto Ley 266 de 2000, en cuanto a que en la restricción al control fiscal de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación del Estado quedan incluidas las empresas de carácter mixto y de carácter privado en cuyo capital participe la Nación, las entidades territoriales o las entidades descentralizadas de ésta o de aquellas, y declarar INEXEQUIBLE dicho segmento en cuanto a la restricción del control fiscal en las empresas de servicios públicos con carácter oficial.*

*Segundo. Declarar EXEQUIBLE el segmento normativo "El control de las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista" del inciso primero del artículo 5° de la Ley 689 de 2001." (...)*

*Cuarto. Declarar EXEQUIBLES las expresiones: "Por tanto, el control fiscal se ejercerá sobre la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el accionista o socio estatal y no sobre la empresa de servicios públicos domiciliarios" del artículo 5° de la Ley 689 de 2001, bajo el entendido que para ejercer el control fiscal las contralorías tienen amplias facultades para examinar la documentación referente a los aportes, actos o contratos que versen sobre*

*las gestiones del Estado en su calidad de accionista o socio o respecto de los bienes de propiedad estatal.(...)"*

Como se observa, la Corte Constitucional estableció que, para el caso de empresas de servicios públicos oficiales, se ejerce control fiscal integral, sin que sea posible imponerle al ente de control restricción alguna, por tal motivo, declaró inexecutable, frente a este tipo de empresas, la previsión que determinaba que la Contraloría solo tendría acceso a los documentos que al final del ejercicio colocara la empresa a disposición del socio para la aprobación de los estados financieros.

De otra parte, frente a las empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas, la Corte precisó que si bien el control se ejerce sólo en relación con la documentación que soporte los bienes públicos (esto es, sobre los aportes oficiales a capital, los derechos que estos le confieren al socio sobre el patrimonio social, y los dividendos), y sobre los actos y contratos celebrados por la entidad en su calidad de accionista o socio estatal y no sobre la empresa prestadora de servicios públicos, se le debe permitir a la Contraloría acceso a la información pertinente, necesaria y sin limitación alguna sobre éstos ítems.

En conclusión, según la Corte, el ente de control cuenta con amplias facultades para examinar la documentación relativa a los bienes de propiedad del Estado, y los actos y contratos celebrados por la entidad pública en su calidad de asociado en empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas o privadas.

Así lo ha expresado la Oficina Asesora Jurídica previamente, en el concepto SSPD-OJ-2022-584: "(...) En conclusión, el control fiscal que adelanta la Contraloría a las empresas de servicios públicos sólo se hace de manera integral, esto es, sobre la totalidad de la gestión, en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las empresas por acciones en las cuales el Estado sea dueño del 100 por ciento de las acciones. En las demás, esto es, en las empresas mixtas y privadas, se ejercerá sobre los aportes y los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de accionista<sup>4</sup>, conforme a las precisiones hechas por la Corte Constitucional en las Sentencias C- 1191 de 2000 y C 290 de 2002<sup>5</sup>." (Subraya fuera de texto)"

De lo expuesto, es claro que cuando la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios i) ejerce su función de inspección, vigilancia y control respecto de un prestador, ii) realiza evaluación integral, iii) impone sanciones relacionadas con el proceso de facturación y cobro, iv) ordena la devolución de cobros irregulares, etc... estas acciones tienen por objeto procurar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a que el prestador está sujeto en la prestación de servicios públicos domiciliarios, y de los contratos de servicios públicos domiciliarios suscritos con los usuarios, en cuanto dicho incumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados, sin embargo, carece de competencia para ejercer funciones disciplinarias o fiscales, funciones que como se puede verificar de la lectura del artículo 370 de la Constitución Política y la Ley 142 de 1994, no le han sido asignadas, y por el contrario, recaen en cabeza de otras autoridades.

En casos como los que plantea el peticionario, la Contraloría probablemente analiza acciones u omisiones en el trámite de facturación, cobro y castigo de cartera de la EICE, que considera causantes de daño patrimonial.

Si bien los dos procesos, esto es la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia y el de responsabilidad fiscal a cargo de la Contraloría podrían recaer sobre los mismos hechos, esto es el proceso de facturación y cobro, las actividades de la Superintendencia pretenden obtener el cumplimiento de las normas rectoras del servicio público domiciliario y la protección de los usuarios (por ejemplo, verificando que se hagan solo los cobros autorizados en la forma prevista en las normas rectoras de servicios públicos y en los contratos), mientras que la Contraloría puede analizar la competencia de la persona que desarrolla las funciones de contratación, facturación, cobro y castigo de la cartera, y determina si su acción u omisión, oportuna o tardía, produjo detrimento al patrimonio de la entidad, situación que no es de interés de la Superintendencia y puede no haber generado daño al usuario.

Como se indicó respecto a Empresas Industriales y Comerciales del Estado, la Contraloría debe ejercer control fiscal pleno, no se limita a lo relacionado con su rol de socio, por el contrario, realiza control sobre toda la gestión de la empresa y sus resultados.

## CONCLUSIONES

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

***“(...) PRIMERA - CONCEPTO TÉCNICO-JURÍDICO SOBRE COMPETENCIA:***

***Emitir concepto técnico y jurídico fundamentado que precise:***

***1. ¿Es la SSPD la entidad competente EXCLUSIVAMENTE para ejercer control, vigilancia e inspección sobre la gestión comercial de las empresas de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con:***

***o Facturación a usuarios***

***o Cobros y recuperación de cartera***

***o Aplicación de los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994 sobre cobros inoportunos***

***o Contratos de condiciones uniformes (art. 128 Ley 142/1994) (...)”***

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 370 de la Constitución Política, y en los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ejerce las facultades asignadas al Presidente de la República de control, inspección y vigilancia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios o de quienes realicen actividades sujetas a la aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, con el fin de asegurar su prestación eficiente.

Las actividades de vigilancia y control, como lo indican los numerales 1 y 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, recae en forma general sobre el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que están sujetos quienes prestan servicios públicos domiciliarios, y de los contratos que suscriban con los usuarios, siempre que este cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados, con el fin de sancionar sus violaciones, **siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.**

De lo anterior se desprende que, si bien la actividad de inspección, vigilancia y control respecto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios es ejercida por esta Superintendencia en los términos del artículo 370 de la Constitución Política, esta se circunscribe a lo atinente al cumplimiento de las normas relativas a la prestación del servicio público domiciliario con la finalidad de proteger a los usuarios, dicha competencia, no excluye las atribuciones que otras autoridades puedan tener en relación otros regímenes distintos a los propios de los servicios públicos domiciliarios. A modo meramente enunciativo, pueden concurrir competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio, de las autoridades sanitarias y ambientales, órganos de control fiscal, entre otras.

Las evaluaciones que esta Superintendencia realiza respecto a la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, busca promover que la prestación del servicio se realice en condiciones de calidad, continuidad y eficiente.

En ese sentido, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es la competente para conocer y decidir, en segunda instancia, los recursos de apelación y queja interpuestos por los usuarios ante decisiones del prestador que consideren desfavorables en materia de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación del servicio, de conformidad con el artículo 154 de 142 de 1994, sin perjuicio del control que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa sobre los actos administrativos correspondientes.

En materia de facturación y cobro de servicios públicos domiciliarios, los prestadores deben cumplir las cargas legales y regulatorias aplicables, entre ellas garantizar el debido proceso cuando se presenten desviaciones significativas y efectuar los cobros dentro de la oportunidad establecida en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994. El incumplimiento de tales obligaciones puede generar consecuencias jurídicas, incluyendo la pérdida total o parcial del derecho a recuperar la cartera en los términos previstos por la ley.

Así mismo, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia verifica la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores, y de sobre la facturación del servicio al usuario, y en caso de evidenciar cobros indebidos o no autorizados, puede impartir órdenes administrativas al prestador para que adopte las medidas correctivas correspondientes, incluida la devolución de sumas cobradas sin justa causa.

Así, actuaciones relacionadas con la gestión comercial, facturación, cobro o administración de cartera pueden ser conocidas por otras autoridades competentes, como la Superintendencia de Industria y Comercio, la Contraloría General de la República o la Procuraduría General de la Nación, cuando la materia corresponda a sus ámbitos funcionales, no necesariamente en defensa directa del usuario, sino en protección del orden jurídico, económico, disciplinario o fiscal.

En consecuencia, no puede afirmarse que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sea la única entidad con competencia en todo lo que concierne a la gestión comercial de los prestadores, pues si bien ejerce la función principal de inspección, vigilancia y control en el marco del régimen de los servicios públicos domiciliarios, pueden concurrir competencias de otras autoridades según la naturaleza específica de la conducta o del régimen jurídico involucrado.

***“(...) 2. ¿Tienen las Contralorías Municipales competencia para investigar, sancionar o declarar responsabilidad fiscal por actuaciones relacionadas con la gestión comercial de empresas de servicios públicos domiciliarios, tales como desmontes de cartera comercial derivados de la aplicación de la normativa sectorial (Ley 142/1994)?***

***3. ¿Qué alcance tiene el artículo 50 de la Ley 142 de 1994 (modificado por la Ley 689/2001) al establecer que el control fiscal se ejerce sobre los aportes y actos del Estado "en su calidad de accionista" y NO sobre la empresa de servicios públicos? (...)***

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 119 y 267 de la Constitución Política, corresponde a la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. En consecuencia, el control fiscal procede respecto de las empresas de servicios públicos domiciliarios en la medida en que administren o manejen bienes o recursos públicos, atendiendo a la naturaleza jurídica de la empresa y el origen de los recursos comprometidos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 142 de 1994, cuando una entidad pública participe en empresas de servicios públicos, son bienes públicos los aportes hechos al capital, los derechos que estos confieren sobre el patrimonio social, y los dividendos, por lo cual, sobre dichos bienes, y sobre los actos y contratos que se suscriban respecto a ellos, se deben desplegar actividades de control fiscal.

De otra parte, el artículo 50 de la Ley 142 de 1994, dispone que la Contraloría General de la República ejerce control fiscal respecto a las empresas de servicios públicos con participación estatal se ejerce respecto de los aportes y de los actos del Estado en su calidad de accionista.

Sobre el alcance de dicha disposición la Corte Constitucional en la Sentencia C-290 de 2002, estableció los siguientes lineamientos:

- 1) Frente a las empresas de servicios públicos oficiales (Empresas Industriales y Comerciales del Estado y empresas por acciones en las cuales el Estado sea dueño del 100% de las acciones) debe ejercerse un control fiscal integral, esto es, sobre el total de su gestión (lo cual incluye el desmonte de su cartera) sin que sea posible imponer restricciones al ente de Control.
- 2) Respecto a las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal (mixtas y privadas), el control fiscal se ejercerá sobre los bienes públicos enlistados en el artículo 27 de la Ley 142 de 1994 (aportes a capital efectuado por entidades públicas, derechos que confieren sobre el patrimonio social y dividendos) y sobre los actos o contratos que versen sobre las gestiones del Estado en su calidad de socio.

Para tal efecto, el control se ejercerá sobre la documentación que soporte los actos y contratos celebrados por el socio estatal (quien realiza el aporte) y no sobre la gestión de la empresa de servicios públicos domiciliarios, esto es, no se ejerce control fiscal sobre

toda la actividad empresarial. Solo se evaluará la gestión que como cualquier otro socio debe desarrollar la entidad aportante, en ejercicio de los derechos que le confiere la participación social en defensa de sus intereses.

Sin embargo, como indicó la Corte, esto implica que el organismo de control debe tener acceso a la información pertinente, necesaria y sin limitación alguna, sobre los documentos relativos a los bienes públicos, y respecto a los soportes de los actos y contratos indicados.

En el caso de las empresas de servicios públicos oficiales, es claro que la gestión comercial de la empresa, su actividad contractual, de facturación, de cobro de cartera, de desmonte o castigo de cartera, así como las actuaciones de sus funcionarios que puedan comprometer recursos públicos, se encuentran dentro del ámbito del control fiscal, con la finalidad de determinar la eventual existencia de responsabilidad fiscal.

Finalmente, no corresponde a la Superintendencia, conceptuar sobre que gestiones de un prestador pueden considerarse efectuadas o no en calidad de socio, ni pronunciarse entorno al alcance de la competencia de las Contralorías en casos particulares y concretos, o sobre los efectos de sus fallos, dado que esto es ajeno al ámbito de las normas rectoras de la prestación de los servicios públicos domiciliarios a que se contrae la competencia de la Superintendencia.

Con respecto a las peticiones segunda, tercera, cuarta y quinta de la petición, se informa que estas fueron atendidas por la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo, a través de radicado SSPD 20264240334901 del 4/02/2026.

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 Oficina Asesora Jurídica