

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 9

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-211

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², 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

¹ Radicado:

Temas: DEFRAUDACIÓN DE FLUIDO.

Subtemas: Personas no vinculadas mediante contrato de prestación de servicios públicos domiciliario frente a la recuperación de consumo.

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno 09/04/2026 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

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

Por otra parte, conviene indicar que la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(..).1. Si de conformidad con el ordenamiento jurídico las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden o no, cobrar unilateralmente consumos no facturados a las personas que, no son suscriptores o usuarios regularizados -esto es cuando no se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos-, mediante cualquier mecanismo clandestino se apropia del bien o fluido -energía, agua, gas, etc-(..)”.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 599 de 2000⁶

Ley 84 de 1873⁷

Concepto Unificado SSPD- OJ 2016-34 (Actualizado 25 de junio de 2019).

Concepto SSPD-OJ 2023-364.

Concepto SSPD-OJ-2004-267

Concepto SSPD-OJ 2012-072.

Concepto SSPD-OJ- 2024-126.

Concepto SSPD-OJ-2024-307.

CONSIDERACIONES

Como primera medida, resulta necesario recordar que el alcance de los conceptos jurídicos emitidos por esta Superintendencia, en ejercicio de sus funciones, se encuentra enmarcado en las previsiones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (subraya fuera de texto).

³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

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

⁶ “Por la cual se expide el Código Penal Colombiano”

⁷ “por la cual se expide el Código Civil Colombiano”

En claro lo anterior, y con el propósito de orientar la consulta planteada, resulta necesario analizar, en primer lugar, el alcance del contrato de servicios públicos domiciliarios, para posteriormente determinar si las facultades de recuperación de consumo previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios pueden ejercerse respecto de personas que no se encuentran vinculada mediante un contrato de condiciones uniformes.

En este contexto, es necesario citar el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, el cual refiere al contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, el cual dispone:

“Artículo 129. Celebración del contrato. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.” (Subrayas fuera del texto).

Conforme con la norma citada, cuando el propietario o usuario de un inmueble solicita un servicio público domiciliario y se dan las condiciones previstas por el prestador para ello, automáticamente se entiende que existe un contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios. Para ello, deben cumplirse dos condiciones: (i) que el prestador ya haya definido las condiciones uniformes del servicio, y (ii) que tanto el solicitante como el inmueble cumplan con los requisitos del régimen legal y de la empresa.

En todo caso, el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios se celebra respecto de un inmueble determinado. Por lo tanto, si una persona es propietaria o usuaria de varios inmuebles, no podrá suscribir un único contrato para todos ellos, sino que deberá celebrar un contrato independiente por cada inmueble.

Ahora bien, es preciso recordar que, respecto de cada contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios que celebre una persona, adquirirá la condición de “suscriptor”, en los términos del numeral 14.31 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994. De igual forma, si esta persona se beneficia con la prestación de un servicio público domiciliario, bien como propietario del inmueble en donde se presta, o bien como receptor directo del servicio en dicho inmueble, adquirirá la condición de “usuario” del servicio, en los términos del numeral 14.33 del mencionado artículo 14. Veamos:

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

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

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

De la anterior disposición normativa, se concluye que en el régimen de los servicios públicos domiciliarios se diferencia la titularidad formal de la relación material de consumo; mientras el suscriptor ostenta la condición contractual por haber celebrado el acuerdo de condiciones uniformes, el usuario también denominado consumidor adquiere dicha calidad por el beneficio real y efectivo del servicio, ya sea en su condición de propietario del inmueble o como receptor directo del mismo, pudiendo ambas calidades concurrir en un mismo sujeto o radicarse en personas legalmente diferentes. Esta diferenciación resulta determinante para establecer el ámbito subjetivo de aplicación de los derechos y obligaciones derivados del contrato de condiciones uniformes, aspecto que resulta relevante para resolver la consulta objeto del presente concepto.

Sobre el particular, en Concepto SSPD-OJ-2023-364, esta Oficina Asesora Jurídica indicó:

“(..)En este sentido, una misma persona puede adquirir la condición de suscriptor y/o usuario por cada contrato de servicios públicos que celebre y/o se beneficie. Lo anterior, máxime cuando el contrato de servicios públicos se predica respecto de un inmueble determinado, y no frente a una persona o un prestador específico, en los términos del artículo 129 de la Ley 142 de 1994(..)”

Precisado lo anterior, y en relación con su consulta sobre si las empresas prestadoras están facultadas para cobrar unilateralmente consumos dejados de facturar a personas que carecen de la condición de suscriptor o usuario regularizado, esto es, que no han suscrito un contrato de condiciones uniformes, corresponde analizar el alcance de la facultad de recuperación de consumos prevista en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 y su ámbito de aplicación.

Al respecto, esta Oficina mediante Concepto SSPD-OJ-2004-267, reiterado en el Concepto SSPD-OJ-2012-72, sostuvo que la empresa prestadora únicamente puede aplicar al usuario las estipulaciones del contrato de condiciones uniformes a partir de su vinculación contractual. Dicha condición se perfecciona cuando el interesado solicita la prestación del servicio conforme al artículo 129 de la Ley 142 de 1994, o cuando la empresa adelanta el proceso de normalización.

Cuando corresponda aplicar el proceso de normalización la empresa prestadora interviene las conexiones clandestinas, ilegales o defectuosas para regularizarlas conforme a la normativa técnica y legal aplicable, implementando para ello el respectivo medidor individual. Este acto formaliza y vincula automáticamente al usuario con el contrato de condiciones uniformes.

En consecuencia, la facultad de la empresa para aplicar las reglas de facturación previstas en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 surge exclusivamente hacia el futuro. Por tanto, no resulta jurídicamente procedente acudir al procedimiento de recuperación de consumos previsto en dicha disposición para cobrar consumos realizados con anterioridad al perfeccionamiento del vínculo contractual, por cuanto la facultad de recuperación de consumos tiene naturaleza contractual y presupone la existencia de un contrato de condiciones uniformes vigente durante el período objeto de recuperación.

Lo anterior no significa que el prestador carezca de mecanismos para procurar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por la utilización irregular del servicio, sino que el procedimiento previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 no constituye el instrumento jurídico aplicable cuando no ha existido vínculo contractual entre las partes.

Sin perjuicio de lo expuesto, ante la ausencia de un contrato de condiciones uniformes derivada de la condición de usuario irregular, la empresa prestadora está facultada para incoar una acción de responsabilidad civil extracontractual conforme al artículo 2341 del Código Civil. Este mecanismo jurisdiccional está orientado a obtener la reparación integral del daño derivado del nexo causal entre la conexión clandestina y la pérdida del fluido, persiguiendo así el pago de los servicios consumidos de manera ilegal antes de su normalización.

Como también está facultada, para instaurar la respectiva denuncia penal por el delito de defraudación de fluidos.

Frente a la acción penal, se tiene que en la legislación colombiana la defraudación de fluidos se encuentra catalogada como un **tipo penal** definido por el artículo 256 de la Ley 599 de 2000, el cual dispone:

“Artículo 256. Defraudación de fluidos. El que mediante cualquier mecanismo clandestino o alterando los sistemas de control o aparatos contadores, se apropie de energía eléctrica, agua, gas natural, o señal de telecomunicaciones, en perjuicio ajeno, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.” (subraya fuera de texto).

De la anterior descripción normativa, se tiene que el sujeto activo definido por el legislador no es cualificado. Por lo tanto, cualquier persona ser sujeto activo del delito, siempre que ejecute la conducta descrita en la norma, sin que el Código Penal exija que el autor ostente la condición formal de usuario o suscriptor del servicio público domiciliario o tenga vigente un contrato de condiciones uniformes.

Al respecto, en Concepto SSPD-OJ- 2024-126, esta Oficina Asesora Jurídica reiteró:

“(…) Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció a través del Concepto Jurídico SSPD-OJ-2018-527 en los siguientes términos:

(…).

En esa medida, y realizada la respectiva denuncia penal por parte del prestador afectado, la Jurisdicción Penal Ordinaria podrá sancionar a los usuarios fraudulentos que se hayan conectado o reconectado para obtener de forma ilegal un servicio domiciliarios, con penas que van entre los dieciséis (16) y setenta y dos (72) meses, y multas que oscilan entre el uno punto treinta y tres (1.33) y los ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se repite, sin perjuicio de la recuperación de consumos que realice el prestador, y la eventual suspensión y terminación del servicio por tal causa (...). La expresión resaltada y subrayada entiéndase por fuera de texto original).

Adicionalmente, frente a este tema se pronunció esta Superintendencia mediante Concepto SSPD-OJ-2020-610 indicando que “además de la suspensión y corte del servicio por causa de fraude, las empresas de servicios públicos pueden adelantar la acción penal por defraudación de fluidos y las actuaciones correspondientes con el fin de buscar el pleno resarcimiento económico por los perjuicios derivados de cualquiera de esas conductas”.(La expresión resaltada y subrayada entiéndase por fuera de texto original).

Ahora bien, en lo que concierne a la configuración de la conducta punible del tipo penal analizado, recientemente esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto SSPD-OJ-2022-195 señaló que, “(...), la autoridad competente para llevar a cabo la investigación pertinente para determinar la ocurrencia del señalado delito, es la Fiscalía General de la Nación, mientras que deberán ser los jueces de la República quienes conozcan del caso específico, con el propósito de determinar si efectivamente se configuró el tipo penal aludido, a través de la conducta que se menciona en la consulta, con las consecuencias de tipo penal que ello acarrea.

Por tal motivo, es claro que corresponde al prestador efectuar la denuncia pertinente ante la autoridad penal, por el hurto del servicio a través del uso de acometidas fraudulentas”.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el mismo concepto se considerara “que la defraudación de fluidos se puede presentar (i) cuando una persona se conecta de manera “irregular” a las redes del prestador y de esta manera obtiene de forma fraudulenta el servicio, o (ii) cuando existiendo la conexión legal del mismo, se realizan maniobras fraudulentas por parte del suscriptor o usuario del servicio, para alterar el dispositivo de medida, o para reconectar de forma ilegal el servicio”.

En ese sentido, el autor de la conducta punible de defraudación de fluidos puede ser cualquier persona que, en perjuicio ajeno, se apropie de energía eléctrica, agua, gas natural, o señal de telecomunicaciones, mediante cualquier mecanismo clandestino o alterando los sistemas de control o aparatos contadores. (...)”

Frente a la mención al delito de hurto contenida en la Sentencia T-334 de 2001 y en los conceptos anteriormente citados, es preciso señalar que dicha denominación obedece a lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 142 de 1994, norma que calificó la energía eléctrica y los demás fluidos como bienes muebles susceptibles de apropiación para efectos de habilitar su protección penal. En ese contexto normativo, y ante la ausencia de un tipo penal autónomo al momento de proferirse la sentencia citada, la conducta se encontraba subsumida en el delito de hurto.

Sin embargo, con la expedición de la Ley 599 de 2000, el artículo 256 tipificó de manera autónoma y específica el delito de defraudación de fluidos, aplicable a quien se apropie de energía eléctrica, agua, gas natural o señal de telecomunicaciones mediante mecanismo clandestino o alteración de los sistemas de control o medición. Por tratarse de una norma especial, es este el tipo penal vigente y aplicable a la conducta consultada y no el hurto, denominación reiterada por esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto SSPD 235 de 2025. En consecuencia, es el delito de defraudación de fluidos el que las empresas prestadoras deben invocar al instaurar la respectiva denuncia penal.

Frente a las posibilidades que tiene el prestador del servicio público, ante situaciones fraudulentas como la descrita, esta Oficina Jurídica a través de Concepto SSPD-OJ-2024-307, señaló:

"(...)en el evento en que exista una reconexión fraudulenta por parte de un usuario, los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen las opciones legales de (i) suspender y/o cortar el servicio, dando por terminado, en este último caso, el contrato de servicios públicos, (ii) acudir a la jurisdicción penal para que esta tome las decisiones que el competan en cuanto al punible de defraudación de fluidos, o (iii) proceder mediante un amparo policivo, para garantizar la medida de corte frente a la reconexión no autorizadas. De igual forma, y si el prestador así lo quiere, el mismo podría acordar con el usuario la reconexión y entrar a cobrar el consumo realizado de forma fraudulenta, caso este último, que dependerá en exclusiva del prestador afectado por la acción del usuario. (...)"

Cuando tales conductas irregulares son ejecutadas por un usuario vinculado mediante un contrato de condiciones uniformes, el prestador podrá adelantar el respectivo procedimiento de recuperación de consumos bajo las reglas del contrato, siempre que se cumplan los presupuestos legales y contractuales para su procedencia, sin perjuicio de activar la vía penal ordinaria.

Al respecto, se reitera que la competencia para investigar la presunta comisión del delito de defraudación de fluidos radica inicialmente en la Fiscalía General de la Nación, mientras que la determinación de la responsabilidad penal corresponde exclusivamente a los jueces de la República.

No obstante, la ausencia de un contrato o de la calidad formal de usuario no excluye la posibilidad de exigir las responsabilidades civiles o penales a que haya lugar por la apropiación irregular del servicio público domiciliario. En consecuencia, cuando no exista vínculo contractual, las empresas prestadoras no podrán acudir al procedimiento de recuperación de consumo previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, debiendo ejercer las acciones civiles y penales que resulten procedentes para procurar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Al respecto, en Concepto Unificado SSPD- OJ 2016-34 (Actualizado 25 de junio de 2019), se indicó lo siguiente:

"(.)8. ASPECTOS ADICIONALES RELEVANTES.

8.1. Irregularidades ejecutadas por personas no vinculadas mediante contrato de servicios públicos.

Como ya se señaló anteriormente en este documento, la posibilidad de la recuperación de consumos, así como el dolo a que hace referencia el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, se originan en la naturaleza onerosa del contrato de servicios públicos y/o en la vulneración de las obligaciones allí pactadas.

De tal suerte, en los términos de la Sentencia T-218 de 2007 proferida por la Corte Constitucional, las previsiones contractuales solo resultan aplicables a personas que previamente a la comisión del hecho infractor contaban con dicho nexo jurídico con el prestador.

Así, frente a personas que, sin contar con un contrato de servicios públicos, se han beneficiado y efectuado de manera irregular consumos de energía eléctrica, gas natural o acueducto, no resulta posible adelantar actuaciones de cobro de consumos dejados de facturar, sino que, encontrándose en este escenario, la empresa podrá, además de proceder a la normalización del servicio a dicho usuario, instaurar la denuncia penal por fraude ante la autoridad competente, e iniciar las demás acciones previstas en las normas civiles para obtener el pago del servicio obtenido de manera irregular, si así lo considera procedente (...). (subraya fuera de texto).

En conclusión, esta Oficina Asesora Jurídica reitera que la recuperación de consumos dejados de facturar es una facultad de naturaleza estrictamente contractual. En consecuencia, el procedimiento previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 únicamente resulta aplicable cuando exista un vínculo derivado del contrato de condiciones uniformes, por cuanto dicho mecanismo presupone la existencia de una relación contractual entre el prestador y el suscriptor o usuario.

Por consiguiente, ante conexiones ilegales o clandestinas realizadas por terceros no vinculados al contrato de condiciones uniformes, no resulta jurídicamente procedente acudir al procedimiento de recuperación previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994. En estos eventos, el prestador podrá adelantar las actuaciones técnicas de normalización que correspondan y ejercer las acciones civiles y penales que resulten procedentes conforme al ordenamiento jurídico, con el fin de procurar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados y la imposición de las sanciones a que haya lugar.

CONCLUSIONES

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

- Conforme con el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios es consensual y de adhesión, perfeccionándose cuando el prestador define las condiciones uniformes y el interesado solicita el servicio.
- El contrato de condiciones uniformes en el régimen de los servicios públicos domiciliarios se predica y suscribe respecto de un inmueble determinado y no de la persona, razón por la cual un mismo sujeto puede adquirir la condición de suscriptor o usuario respecto de cada predio en el que se preste el servicio.
- El ordenamiento diferencia la titularidad contractual de la relación material en materia de servicios públicos domiciliarios, en la que el suscriptor celebra el acuerdo de condiciones uniformes, mientras que el usuario o consumidor es el beneficiario real del servicio público domiciliario; calidades que pueden concurrir en personas diferentes o en una misma persona.
- Bajo la órbita de la Ley 142 de 1994, la recuperación de consumos prevista en el artículo 150 constituye una facultad de naturaleza contractual. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente acudir al procedimiento allí previsto para cobrar consumos

dejados de facturar a personas que carezcan de la calidad de suscriptor o usuario regularizado.

- Ante captaciones irregulares cometidas por terceros no vinculados contractualmente, el prestador no podrá acudir al procedimiento de recuperación de consumo previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994. En estos eventos, podrá adelantar las actuaciones de normalización que resulten procedentes y ejercer las acciones civiles y penales previstas en el ordenamiento jurídico, con el fin de procurar el resarcimiento de los perjuicios ocasionados.
- La apropiación clandestina o alteración de los sistemas de control de los servicios públicos domiciliarios configura el delito de defraudación de fluidos, consagrado en el artículo 256 de la Ley 599 de 2000, en el cual cualquiera persona que se conecte ilegalmente es penalmente responsable ante la legislación penal colombiana, sin importar si tiene o no un contrato firmado con la empresa. Lo anterior faculta a la empresa prestadora para denunciar al infractor ante las autoridades competentes y exigir que se sancione el delito.
- Frente a personas no vinculadas mediante contrato de condiciones uniformes, el prestador podrá adelantar las actuaciones administrativas de normalización del servicio y ejercer las acciones civiles y penales que resulten procedentes conforme al ordenamiento jurídico, independientemente del servicio público domiciliario afectado.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).