

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 6

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-218

Señores

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: **FACTURACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS.**

Subtemas: Proceso de facturación - Métodos aplicables.

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

La consulta contiene una serie de preguntas relativas al proceso de facturación de los servicios públicos domiciliarios, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵.

Concepto Unificado SSPD-OJ- 2009-03.

Concepto SSPD-OJ- 2018-042.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta, es preciso aclarar que en esta sede no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Teniendo claro lo anterior, para orientar el tema consultado se debe precisar que las facturas de los servicios públicos domiciliarios, son consideradas el instrumento a través del cual el prestador cobra al usuario y/o suscriptor, el valor correspondiente a la prestación efectiva de dichos servicios.

Su definición legal está contemplada en el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, veamos:

“14.9. Factura de Servicios Públicos. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.”

De la norma citada, se tiene que las facturas de los servicios públicos domiciliarios es la cuenta que cobra tanto lo relativo al consumo objeto del contrato, como los servicios inherentes al desarrollo del mismo, dando como resultado el precio o valor a pagar, el cual es el resultado

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”.

final del proceso de medición que hace el prestador a la luz de los artículos 9 y 146 de la Ley 142 de 1994.

En lo que respecta a la naturaleza de las facturas de los servicios públicos domiciliarios, esta Oficina Asesora Jurídica a través del concepto unificado SSPD-OJ-2009-03, manifestó lo siguiente:

“(..) 2. NATURALEZA DE LAS FACTURAS.

Sobre la naturaleza jurídica de la factura de servicios públicos domiciliarios se han elaborado diversas tesis dado que, si bien el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 se titula “Naturaleza y requisitos de la factura”, lo cierto es que la ley no precisó su naturaleza.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado durante varios años consideró que, entre otros, los actos de facturación de las empresas de servicios públicos, eran actos administrativos y tal consideración se apoyaba en que la prestación de estos servicios constituía una función pública.

Por su parte, la línea conceptual de esta Oficina Asesora Jurídica ha sido uniforme y reiterada al señalar que desde la perspectiva de la Ley 142 de 1994, la factura no constituye un acto administrativo. La línea de argumentación es la siguiente:

De acuerdo con el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos es la cuenta de cobro que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo del contrato de servicios públicos.

(..)

Previo a la expedición de la factura, la empresa de servicios públicos realiza unos procedimientos internos de medición y tasación de esos consumos, es decir, toma una decisión y la da a conocer al usuario por medio de la factura, la cual una vez puesta en conocimiento del usuario, permite que éste pueda presentar reclamación ante la empresa, es decir, no puede interponer directamente recurso contra la factura.

(..)

La factura de cobro de los servicios públicos, no es más que el instrumento a través del cual las empresas que lo prestan, cobran el precio en desarrollo del contrato de servicios públicos. (..).”

Por su parte, el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, establece los requisitos que deben contener las facturas, así:

“Artículo 148. Requisitos de las facturas. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con

facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.”

En ese orden de ideas, las facturas deben cumplir con unos requisitos formales que serán aquellos que determinen los prestadores en los contratos de condiciones uniformes, en todo caso como mínimo deberán cumplir: (i) la forma en que se determinó y valoró el consumo (ii) la información de cómo se compara éste y su precio con los de períodos anteriores (iii) el plazo en el que debe hacerse el pago y (iv) cómo debe efectuarse dicho pago, y si el prestador cumple con estas previsiones, se presumirá que cumplió con su obligación de poner en conocimiento la factura a los usuarios.

Sobre la remisión y entrega de la factura de los servicios públicos domiciliarios, así como el pago de la misma, debe ser el que se pacte en el respectivo contrato, y deberá obedecer al consumo efectuado en un periodo de medición específico. Lo mismo sucede con el periodo de facturación, el cual, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, podrá ser mensual o bimestral, de acuerdo con lo definido al respecto, en el respectivo Contrato de Condiciones Uniformes.

Así mismo, cualquier cambio que se pretenda efectuar por parte de un prestador, en lo que atañe a la factura deberá ceñirse a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en las disposiciones regulatorias expedidas por las Comisiones de Regulación de acuerdo al servicio público domiciliario de que se trate, y en lo dispuesto en el contrato de condiciones uniformes correspondiente.

Finalmente, en lo que atañe al proceso de facturación esta oficina precisó en Concepto SSPD-OJ- 2018-042, lo siguiente:

“(..) En este orden de ideas y teniendo claro que los procesos de facturación que adelantan las empresas de servicios públicos deben realizarse de acuerdo con las disposiciones regulatorias previstas por cada una de las Comisiones de Regulación, es dable colegir, que la Superintendencia no puede emitir pronunciamiento alguno sobre los procedimientos internos de las empresas de servicios públicos, así como tampoco indicar la forma como deben realizar la expedición de sus facturas, pues tal como se mencionó anteriormente es a través de la ley de servicios públicos, de los lineamientos que fija la Comisión de Regulación y las estipulaciones establecidas en las condiciones uniformes de los contratos, que se deben fijar los parámetros correspondientes para el efecto.

En todo caso no sobra recordar, que, si los prestadores incurren en violación de las disposiciones legales o regulatorias establecidas al respecto, o se presentan incumplimientos de las disposiciones señaladas en estos contratos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, adelantará las actuaciones administrativas pertinentes, con las consecuencias que ello conlleva (...). (Subrayado fuera de texto)

De lo anterior se desprende que la Superintendencia carece de competencia para fijar los procedimientos operativos y de facturación de los prestadores, toda vez que dicha facultad excede el marco normativo previsto en la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se procede a responder las preguntas presentadas:

1. *“Informar si, antes contingencias tecnológicas o fallas del software comercial una empresa de servicios públicos domiciliarios puede implementar mecanismos temporales alternos como hojas de cálculo u otra herramienta ofimática (Excel) para apoyar el proceso de facturación”.*
2. *“Indicar si existe alguna prohibición normativa expresa respecto el uso temporal de herramientas como Excel para procesos de apoyo comercial y de facturación.”*

La Ley 142 de 1994 establece los requisitos mínimos que deben cumplir las facturas, pero no exige una forma específica para realizar la facturación, permitiendo que los prestadores definan la forma, tiempo, sitio y modo en que se dará a conocer la factura a los usuarios, lo que puede incluir la facturación manual, electrónica o por los medios que disponga para tal fin.

En ese sentido, se debe señalar que la exigencia que contempla la Ley 142 de 1994 frente a las facturas son: contener información suficiente para que el usuario pueda verificar si la empresa se ciñó a la ley y al contrato; como se determinaron y valoraron los consumos, la comparación con periodos anteriores, y el plazo y modo de pago.

Por lo tanto, el proceso de facturación hace parte de la autonomía de los prestadores, quienes deberán determinar el método que mejor se adapte a su modelo empresarial para la expedición de las facturas correspondientes, no obstante, el que se adopte deberá cumplir con los requisitos legales que exigen las facturas de los servicios públicos domiciliarios.

3. *“Señalar cuales son los requisitos mínimos de control, trazabilidad, validación y soporte documental que deben garantizarse en estos casos”.*

Esta Superintendencia carece de competencia para indicar los requisitos o pasos a seguir ante fallas técnicas en el software de facturación empleado por un prestador. Por el contrario, corresponde a este implementar planes de contingencia para mitigar los riesgos operativos y tecnológicos derivados de dichas incidencias. Asimismo, cabe precisar que las fallas internas en los procesos de facturación no eximen al prestador de su deber legal de facturar.

4. *“precisar que lineamiento o recomendación ha emitido la Superintendencia frente a planes de contingencia tecnológica en empresas prestadoras de servicios públicos”.*

Como se indicó en las consideraciones de este escrito, esta oficina en Concepto SSPD-OJ-2018-042, dejó claro que esta Superintendencia no puede determinar los procedimientos operativos ni los métodos de facturación de los prestadores, por ser asunto externo a la Ley 142 de 1994.

No obstante, cualquier transgresión a dicho marco legal habilitará a esta Superintendencia para desplegar sus funciones de vigilancia y control, iniciando las acciones administrativas y sancionatorias a que haya lugar.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).