



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 230 DE 2022

(mayo 6)

Bogotá, D.C.,

Señora

XXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>ω</sup>**

### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>ω</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>(\*)</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>(\*)</sup>.

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 párrafo 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 entrega de las facturas de servicios públicos domiciliarios por parte de los prestadores y la aplicación de la Ley postal. Las preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

- Ley 142 de 1994<sup>(6)</sup>
- Ley 1369 de 2009<sup>(6)</sup>
- Ley 1437 de 2011<sup>(7)</sup>
- Concepto unificado SSPD-OJ-2009-03 <sup>(8)</sup>

## CONSIDERACIONES

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

Por su parte, los artículos 148 y 149 ibídem, establecen los requisitos y contenido mínimo de las citadas facturas, así:

*“**Artículo 147. Naturaleza y requisitos de las facturas.** Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos. (...)”*

***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.* (subraya fuera de texto)

De las anteriores disposiciones se colige, que el contrato de condiciones uniformes señalará los requisitos formales de la factura; sin embargo, la Ley exigió un mínimo de información que es relevante para que el suscriptor o usuario pueda tener certeza de la legalidad de esos cobros, en los que se pueda evidenciar cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, así como la forma, el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

Por su parte, la Ley 1369 de 2009 la cual establece el régimen de los servicios postales, consagró en su artículo tercero entre otras, las siguientes definiciones:

*“ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para todos los efectos, se adoptan las siguientes definiciones:*

*(...)*

***2. Servicios Postales.** Los servicios postales consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa.*

*(...)*

**3. Objetos Postales.** *Objetos con destinatario, presentados en la forma definitiva en que deben ser transportados por el Operador de Servicios Postales. Se consideran objetos postales entre otros las cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, periódicos, cecogramas, envíos publicitarios, muestras de mercaderías y pequeños paquetes.*

(...)

**4. Operador de Servicios Postales.** *Es la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que ofrece al público en general servicios postales a través de una red postal. Los operadores de servicios postales pueden tener tres categorías:*

(...)

**7 Redes Postales.** *Son el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación de los servicios postales ofrecidos al público en general de manera directa o indirecta por los Operadores de Servicios Postales. Hacen parte de la Red Postal los puntos de atención a los usuarios de servicios postales. (...)*” (Subraya fuera de texto)

Con relación a los servicios postales, es decir, aquellos en cuyo desarrollo se incluyen las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales y dentro de los cuales se encuentran los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa, entre otros, se observa que estos deben ser ejecutados a través de redes postales.

Dichas redes postales, se definen como el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación del servicio postal ofrecido de forma directa o indirecta por los operadores, quienes ofrecen estos servicios al público en general.

En cuanto a los objetos postales y de acuerdo a la definición que sobre estos se encuentra consagrada en dicha Ley, se observa en primera instancia que, si bien dentro del texto de la misma no se estableció de forma expresa que la factura de servicios públicos es un objeto postal, no se puede perder de vista el hecho que la enumeración de los elementos que se consideran objetos postales es meramente enunciativa, ya que el texto mismo así lo establece.

En efecto, del contenido de la disposición señalada se puede colegir que el legislador no efectuó una enumeración taxativa de los elementos que se catalogan como objetos postales, sino que por el contrario, enunciativamente señaló algunos de ellos a manera de ejemplo, fijando como complemento para establecer esta circunstancia que tales elementos deben reunir las siguientes características: (i) tener un destinatario, (ii) estar presentados en la forma definitiva para su transporte y (iii) deben ser transportados por el Operador de Servicios Postales.

Bajo estas condiciones, se puede determinar que las facturas de servicios públicos domiciliarios se encuentran incluidas dentro de los objetos postales, ya que tienen un destinatario específico y están presentadas de forma definitiva para la entrega. No obstante, el tema que puede ser objeto de discusión es si efectivamente deben ser transportadas por un operador de servicios postales.

En este sentido, la Ley 1369 de 2009 establece que el servicio postal contempla el desarrollo de diferentes actividades, entre otras, la recepción de objetos postales, para ser transportados por el operador postal, el cual, conforme con la definición traída por dicha Ley, ofrece a un público en general dichos servicios postales.

De esta forma, es preciso mencionar que los prestadores de servicios públicos domiciliarios al realizar de forma directa la entrega de las facturas que emite, no se constituyen por este solo hecho en un operador postal, pese a que la factura pueda ser considerada un objeto postal.

Lo anterior, considerando que el prestador no realiza la actividad de recepción de un objeto postal, en la medida que es este quien emite la factura y, de otra parte, al realizar la entrega de las facturas, de forma inicial, salvo que así se prevea en su objeto social, no actúa como operador postal al no ofrecer al público en general dicho tipo de servicios. Esto por cuanto, se reitera, al realizar la entrega de todas las facturas a sus usuarios, dicha actividad la ejecuta por la condición de ser el prestador y por tanto a quien corresponde, conforme la Ley 142 de 1994, facturar el valor de los servicios prestados conforme el contrato de prestación.

De esta forma, pese a que la ley 142 de 1994 si bien consagra en diversos apartes el régimen de facturación de los servicios públicos domiciliarios, no contiene disposiciones que se refieran a su presentación definitiva y posterior entrega o distribución, ya que las normas sobre facturación hacen mención entre otros aspectos, a los procedimientos para efectuarla, a los principios o criterios que deben seguirse en relación con el régimen tarifario, a la naturaleza y requisitos de las facturas, etc., sin que se contemple de manera alguna, la forma en que deben ser desarrolladas las actividades relacionadas con la clasificación, preparación y entrega de las facturas.

No obstante, si el prestador de servicios públicos domiciliarios considera acudir a un operador postal a efectos de la entrega y distribución de las facturas, el operador deberá verificar las disposiciones relativas a los servicios postales previstas en la Ley 1369 de 2009.

En esta línea, conviene reiterar la expresa prohibición consagrada para esta Superintendencia por el legislador en el párrafo 1, artículo 79, Ley 142 de 1994, según la cual: “*En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya*”, por lo que esta Oficina Asesora Jurídica no puede pronunciarse sobre los actos y contratos que celebran los prestadores de servicios públicos domiciliarios, ya que son estos quienes deben asegurarse de que los mismos cumplan con las normas que les sean aplicables.

Conforme con lo expuesto, se puede concluir:

- Las facturas de servicios públicos domiciliarios se encuentran incluidas dentro de los objetos postales, ya que tienen un destinatario específico y están presentadas de forma definitiva para la entrega.
- Las facturas al ser consideradas objetos postales, conforme con las características catalogadas para el efecto, su distribución podrá realizarse de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1369 de 2009 a través de operadores postales, quienes deberán acoger lo señalado en la citada Ley.
- Los prestadores de servicios públicos domiciliarios, al realizar de forma directa la entrega de las facturas que emite, no se constituyen por este solo hecho en un operador postal, pese a que la factura pueda ser considerada un objeto postal.
- El prestador al realizar la entrega de las facturas, de forma inicial, salvo que así se prevea en su objeto social, no actúa como operador postal, el cual se encuentra definido como: *persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que ofrece al público en general servicios postales, a través de una red postal. (...)*.<sup>10</sup> al no ofrecer al público en general dicho tipo de servicios. Esto por cuanto, se reitera, al realizar la entrega de todas las facturas a sus usuarios, dicha actividad la ejecuta por la condición de ser el prestador y por tanto a quien corresponde, conforme la Ley 142 de 1994, facturar el valor de los servicios prestados conforme el contrato de prestación.
- Respecto de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, deberán verificar la aplicación de la Ley 1369 de 2009, cuando decida realizar la entrega de las facturas a través de un operador postal.

## **CONCLUSIONES**

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta:

1. *“¿Las facturas emitidas por las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios son consideradas como objetos postales? En caso de ser afirmativa la respuesta ¿Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios para llevar a cabo la entrega de las facturas deben sujetarse al régimen de los servicios postales establecidos en la Ley 1369 de 2009?”*

Las facturas de servicios públicos domiciliarios se encuentran incluidas dentro de los objetos postales, ya que tienen un destinatario específico y están presentadas de forma definitiva para la entrega. En este sentido, la entrega de las mismas podrá ser realizada por el prestador de forma directa sin que ello lo constituya en un operador postal en el contexto de la Ley 1369 de 2009.

De otra parte, de ser realizada por un operador de servicios postales, la entrega de dichas facturas deberá sujetarse al cumplimiento del régimen de dichos servicios contenido en la Ley 1369 de 2009.

En igual medida, es importante precisar que, los prestadores de servicios públicos no son los destinatarios de la Ley 1369 de 2009, toda vez que no hacen parte del ámbito de aplicación de dicha ley.

2. *“¿Si las facturas de servicios públicos domiciliarios son objetos postales y deben someterse al régimen de los servicios postales establecidos en la Ley 1369 de 2009, existe alguna excepción a lo aplicado en la norma respecto al tratamiento que se debe surtir para este tipo de documentos?”*

Si bien las facturas pueden ser objetos postales, esto de suyo no hace que les aplique el régimen previsto en la Ley 1369 de 2009, en la medida que como fue señalado en la respuesta anterior, los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, quienes emiten dichas facturas, no son los destinatarios de la Ley 1369 de 2009.

De otra parte, es preciso señalar que esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no es la autoridad competente para determinar excepciones en la aplicación de la Ley 1369 de 2009, pues de acuerdo con el artículo 18 ibídem, será el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones quien fije las políticas generales sobre los servicios postales, además de ser quien ejerce la inspección, vigilancia y control sobre dichos servicios.

3. *“¿Qué clase de servicio postal se debe efectuar para la entrega de las facturas de servicios públicos domiciliarios y cuál es el procedimiento que se debe seguir para la entrega de las mismas al usuario?”*

Se reitera que la entrega de las facturas de servicios públicos domiciliarios, de ser realizada a través de un operador postal en el marco de lo señalado en la Ley 1369 de 2009, deberá acoger lo contemplado en dicha norma dando pleno cumplimiento al régimen de los servicios postales por parte del operador postal seleccionado.

De otra parte, si la entrega de las facturas es realizada directamente por el prestador, este deberá acoger y dar cumplimiento a lo que sobre el particular haya señalado en el contrato de condiciones de prestación del servicio, así como a los aspectos internos de administración diseñados por la empresa.

4. *“¿Al realizar la entrega de las facturas de servicios públicos domiciliarios es obligatorio dejar constancia de la prueba de entrega?”*

El inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, referente a los requisitos de la factura, señala:

*“(…) 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. (…)”* (subraya fuera de texto)

En este contexto, la constancia de entrega dependerá de lo que haya sido pactado en el contrato de condiciones uniformes, considerando que la misma norma menciona que cuando la empresa cumpla lo estipulado frente al conocimiento de la factura, este se presumirá de derecho.

5. *“¿Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios pueden efectuar de manera directa la entrega de las facturas a sus usuarios? si la respuesta es afirmativa ¿cuáles son los requisitos y procedimientos que deben llevar a cabo las Prestadoras del Servicio Público Domiciliarios para realizar dicha actividad sin necesidad de acudir a la contratación de una empresa de servicio postal?”*

Este aspecto dependerá de lo consagrado en el contrato de condiciones uniformes por el prestador, en cuanto a la forma, tiempo, sitio y modo en los que hará conocer la factura. Sin embargo, de ser realizada la entrega de las facturas a través de un operador postal, deberá verificarse el cumplimiento de lo señalado en la Ley 1369 de 2009.

Lo anterior, sin perder de vista que, como se ha reiterado en este concepto, el prestador podrá realizar de forma directa la entrega de las facturas.

6. *“¿Para efectuar el pago del servicio público domiciliario, el usuario debe ser objeto de la notificación de la factura en los términos de la 1437 o solo se remite para conocimiento del mismo? ¿Es obligación de la empresa de servicios públicos domiciliarios notificar al usuario?”*

De acuerdo con el artículo 66 la Ley 1437 de 2011 solo los actos administrativos de carácter particular y concreto serán objetos de notificación. De esta forma, para el régimen de los servicios públicos domiciliarios las facturas de dichos servicios, al tenor de lo consagrado en el inciso segundo del artículo 130, Ley 142 de 1994, se consideran títulos ejecutivos que se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para que estos puedan establecer el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos. Así las cosas, para “poner en conocimiento” las facturas, no procede la aplicación de la Ley 1437 de 2011.

7. *“¿Qué sucede si la empresa de servicios públicos domiciliarios no realiza la notificación de la factura al usuario? ¿El usuario es exonerado del pago de la factura?”*

Se reitera la respuesta entregada en el numeral anterior, considerando que las facturas de los servicios públicos domiciliarios no se notifican sino que se ponen en conocimiento de los suscriptores o usuarios.

En igual medida, es de precisar que conforme el inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142 de 1994: *“(…) 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. (…)”* (resaltado fuera de texto)

Sobre el particular, el concepto unificado 3 de 2009 expedido por esta Oficina señaló:

*“(…) De otro lado, este artículo establece que el conocimiento se **presumirá de derecho**, cuando la empresa cumpla lo estipulado.*

*Las presunciones son una figura del Código Civil, artículo 66 para probar determinados hechos o circunstancias. Según esta norma, si un hecho según la expresión de la ley se presume de derecho, “... se entiende que es inadmisibles la prueba en contrario, supuestos los antecedentes o circunstancias.” Aplicando esta norma del Código Civil a lo que establece el artículo 148 de la ley 142 de 1994, significa que, sólo basta*

con que la empresa pruebe que cumplió con lo establecido en el contrato para dar a conocer la factura, para que ésta se tenga por conocida por el suscriptor o usuario. En tal caso, no sirve de prueba, la afirmación del usuario acerca del desconocimiento de la factura, pues como se dijo, probado que la empresa cumplió, el suscriptor o usuario se entiende informado del contenido de la factura.

Finalmente, conviene señalar que cuando este artículo establece que el usuario no está (sic) obligado a cumplir con las obligaciones que crea la factura, sino después de conocerla, no significa, que si el usuario no recibe la factura, la empresa pierde el derecho a recibir el precio; los dos únicos casos en que la empresa pierde el derecho a recibir el precio es cuando hay cobros inoportunos conforme al artículo 150 de la Ley 142 de 1994, y en el supuesto del artículo 146 de la misma ley, cuando por acción u omisión de la empresa, falta la medición del consumo.

Quando el usuario no recibe la factura, tiene el deber de acercarse a la empresa y solicitar una copia. El hecho de no recibir la cuenta de cobro no libera al suscriptor y/o usuario de la obligación de atender su pago<sup>79</sup>. Una cosa es que el usuario no esté (sic) obligado a cumplir dentro de los plazos señalados, por ejemplo, para pagar, y otra muy distinta que quede definitivamente eximido de la obligación. (...)” (Subraya fuera de texto)

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/consulta-normativa>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

**ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ**

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA:**

1. Radicado 20228500985002

**TEMA: FACTURAS**

Subtemas: Servicios postales para entrega de las facturas – conocimiento de las facturas

2. “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.
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 medio del cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”
6. “Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones”
7. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”
8. “Este concepto tiene como propósito señalar el criterio jurídico unificado de esta Superintendencia en lo concerniente a la factura de servicios públicos, el cual corresponde al Capítulo VI del Título VIII de la Ley 142 de 1994”
9. Numeral 4, artículo 3 de la Ley 1369 de 2009.

***Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.***