



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 280 DE 2022

(mayo)

Señora

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto⁽¹⁾

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020⁽²⁾, 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⁽³⁾, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁽⁴⁾.

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“Quisieran (SIC) que me informaran, si una asociación de socios de un acueducto veredal -o también llamado Acueducto Veredal-, deben estar realizando la facturación del servicio de acueducto a través de facturación

electrónica. En caso de que la respuesta sea afirmativa, favor informar la fecha desde que se debe estar realizando el cobro del servicio a través de factura electrónica.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾

Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016⁽⁶⁾

Decreto 358 de 2020⁽⁷⁾

Decreto 1625 de 2016⁽⁸⁾

Resolución DIAN 42 de 2020⁽⁹⁾

Concepto Unificado SSPD-OJU-03 de 2009

CONSIDERACIONES

Para absolver la consulta formulada, se hace necesario que esta Oficina se pronuncie en relación con dos ejes temáticos: (i) La entrega de facturas de servicios públicos a través de medios electrónicos y (ii) la facturación electrónica en los servicios públicos domiciliarios.

1. La entrega de facturas de servicios públicos a través de medios electrónicos

En primer lugar, es importante indicar que el numeral 9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 establece la definición de factura de servicios públicos, en los siguientes términos:

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

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.”

Por lo anterior, la factura de servicios públicos es el documento a través del cual los prestadores de servicios públicos domiciliarios realizan el cobro de los consumos de los servicios que le prestaron a un usuario determinado.

En esa misma línea, el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 establece los requisitos que deben tener las facturas de servicios públicos. De acuerdo con el artículo, estos requisitos formales serán determinados en el contrato de condiciones uniformes. También se indica en la norma que en el referido contrato deberá pactarse, como mínimo, la forma, el tiempo, el sitio y el modo en los que el prestador deberá dar a conocer la factura a los suscriptores o usuarios. La norma señala lo siguiente:

“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 y negrilla fuera de texto)

En consideración a lo indicado por la norma, es posible que en los contratos de condiciones uniformes se pacte que la entrega de las facturas de servicios públicos se hará a través de medios electrónicos (por ejemplo, el correo electrónico). Cuando se pacte la entrega de esta forma, será necesario contar con la autorización previa del usuario o suscriptor. Así lo estableció esta Oficina a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-03 de 2009 en los siguientes términos:

“(…) cuando el prestador con el consentimiento expreso del usuario, emplee la factura electrónica para el cobro del servicio, ésta deberá contener como mínimo los requisitos señalados en el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997. En tal caso, las empresas deberán garantizar al usuario dentro del proceso de facturación, los servicios de exhibición y conservación (…)” (subraya fuera de texto)

Nótese que el término “factura electrónica”, empleado en el concepto aludido, se refiere al envío de la factura por medios electrónicos. Por lo que el prestador de un servicio público domiciliario, de los que trata la Ley 142 de 1994, solo podrá remitir la factura de manera electrónica, siempre y cuando así lo haya dispuesto en el contrato de condiciones uniforme, y cuente con el consentimiento expreso del usuario.

Esta interpretación surge de lo establecido en el artículo 26 de la Ley 962 de 2005 que indica:

*“(…) La posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de una factura electrónica se sujetará **al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio.**”* (subrayado fuera del texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, el envío de factura mediante medios electrónicos deberá garantizar siempre su autenticidad e integridad. Así mismo, será necesario el consentimiento del usuario, el cual debe ser expreso, informado y por escrito.

2. Facturación electrónica en los servicios públicos domiciliarios

La factura electrónica como institución jurídica, fue autorizada por el artículo 26 de la Ley 962 de 2005 en los siguientes términos:

*“Artículo 26. Factura electrónica. Para todos los efectos legales, **la factura electrónica** podrá **expedirse, aceptarse, archivar y en general llevarse usando cualquier tipo de tecnología disponible**, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos legales establecidos y la respectiva tecnología que garantice su autenticidad e integridad desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación.*

La posibilidad de cobrar un servicio con fundamento en la expedición de una factura electrónica se sujetará al consentimiento expreso, informado y por escrito del usuario o consumidor del bien o servicio.” (Resaltado propio)

En esa misma línea, el inciso 3 del artículo 1.6.1.4.15 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 dispone lo siguiente:

*“Artículo 1.6.1.4.15. Requisitos de contenido fiscal de la factura electrónica y de las notas crédito. **La factura electrónica deberá contener como mínimo los requisitos señalados en el artículo 617 del Estatuto Tributario** y las normas que lo modifiquen o complementen, salvo los referentes al nombre o razón social y NIT del impresor. La factura electrónica no requiere la pre impresión de los requisitos que según dicha norma deben cumplir con esta previsión.*

Cuando se trate de factura cambiaria de compraventa, el documento llevará esta denominación, cumpliendo así el requisito del literal a) del artículo 617 del Estatuto Tributario. Lo anterior sin perjuicio de los requisitos y condiciones que conforme con el Código de Comercio en concordancia con la Ley 527 de 1999, debe cumplir dicha factura para su expedición.

Tratándose de las empresas de servicios públicos domiciliarios, la factura electrónica deberá contener como mínimo los requisitos señalados en el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997 (...)

Por su parte, el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997, modificado por el artículo 4 del Decreto 522 de 2003 y el Decreto 723 de 2021, compilado en el artículo 1.6.1.4.39 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, indica:

“Artículo 1.6.1.4.39. Otros documentos equivalentes a la factura. Constituyen documentos equivalentes a la factura, los expedidos por entidades de derecho público incluidas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta donde el Estado posea más del cincuenta por ciento (50%) de su capital, los expedidos por empresas o entidades que presten servicios públicos domiciliarios, cámaras de comercio, notarías y en general los expedidos por los no responsables del impuesto sobre las ventas que simultáneamente no sean contribuyentes del impuesto sobre la renta. Estos documentos deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:

1. Numeración consecutiva.
2. Descripción específica o genérica de bienes o servicios.
3. Fecha.
4. Valor. (...)

Este artículo fue sustituido por el artículo 1 del Decreto 358 de 2020, en cuyo artículo 1.6.1.4.6 se hace referencia a los documentos equivalentes a la factura de venta, dentro de los cuales se encuentra en el numeral 11, lo siguiente:

“11. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios lo podrán expedir los sujetos obligados a facturar que correspondan a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios reguladas por la Ley 142 del 11 de julio de 1994 y las disposiciones que la reglamentan, modifican o adicionan, por los ingresos que obtengan estas entidades de conformidad con las disposiciones que las regulan; (...)

A su turno, el artículo 1.6.1.4.8 ibídem establece los requisitos de la factura y de los documentos equivalentes, de la siguiente forma:

“Artículo 1.6.1.4.8. Requisitos de la factura de venta y de los documentos equivalentes. Conforme con lo previsto en el párrafo 2º del artículo 616-1 del Estatuto Tributario, los requisitos de la factura de venta y de los documentos equivalentes de que trata el presente Capítulo, son los que fije la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) indicando los requisitos del artículo 617 del Estatuto Tributario, que deban aplicarse para cada sistema de facturación o adicionando los que considere pertinentes.

Sin perjuicio de los requisitos que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) establezca para la factura electrónica de venta, la factura de venta de talonario o de papel y los documentos equivalentes, se podrán incorporar a la citada factura requisitos adicionales que, para cada sector, indiquen las autoridades competentes. No obstante, estos requisitos se deberán implementar y cumplir de acuerdo con las condiciones, términos, mecanismos técnicos y tecnológicos que

para tal efecto establezca la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo 1º. En el caso de las facturas de venta y de los documentos equivalentes que corresponda expedir a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios para la procedencia de costos o deducciones en el impuesto sobre la renta y complementarios o los impuestos descontables del impuesto sobre las ventas (IVA), no es necesario que figure el nombre del propietario, arrendatario u otro sujeto que solicita el costo, el gasto o el impuesto descontable, siempre que el citado pago cumpla con las condiciones y requisitos para la solicitud conforme lo indicado en el Estatuto Tributario. Para tal efecto bastará que se acredite la calidad de propietario, arrendatario u obligado al pago de los respectivos servicios públicos domiciliarios. En estos casos, los costos, las deducciones o el impuesto descontable no podrán ser solicitados por el tercero que figura en la factura y/o documentos equivalentes (...) (Subraya fuera de texto)

Habiendo hecho referencia a las normas aplicables a la facturación electrónica, en este punto, vale la pena citar el concepto DIAN No. 905420 de fecha 30 de septiembre de 2020 expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en el cual se respondió de manera precisa sobre la factura electrónica en los servicios públicos en los siguientes términos:

“(...) 9. ¿Con respecto a la facturación electrónica, las empresas públicas están obligadas a facturar electrónicamente el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo? O solo obliga para los conceptos adicionales.

De conformidad con el artículo 1.6.1.4.6. de Decreto 1625 de 2016 y el artículo 13 de la Resolución 000042 de 2020, **los documentos allí dispuestos son los que se consideran por la normatividad vigente como documentos equivalentes a la factura de venta y deben cumplir con los requisitos previstos por las citadas disposiciones. Respecto al documento equivalente para las empresas prestadoras de servicios públicos, las mencionadas normas precisan:**

“Decreto 1625 de 2016:

Artículo 1.6.1.4.6. Documentos equivalentes a la factura de venta. Son documentos equivalentes a la factura de venta los siguientes:

(...)

11. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios lo podrán expedir los sujetos obligados a facturar que correspondan a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios reguladas por la Ley 142 del 11 de julio de 1994 y las disposiciones que la reglamentan, modifican o adicionan, por los ingresos que obtengan estas entidades de conformidad con las disposiciones que las regulan”.

“Resolución 00042 de 2020:

Artículo 13. Documentos equivalentes a la factura de venta y sus requisitos. Los documentos equivalentes a la factura de venta establecidos en el artículo 1.6.1.4.6. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria **deberán expedirse con el cumplimiento de los requisitos de los literales b), d), e) y g) del artículo 617 del Estatuto Tributario** y de conformidad con los siguientes requisitos para cada uno de los documentos en desarrollo de la facultad dispuesta en el parágrafo 2 del artículo 616-1 del mismo Estatuto, así:

(...)

11. Documento expedido para los servicios públicos domiciliarios. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios lo podrán expedir los sujetos obligados a facturar que correspondan a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios reguladas por la Ley 142 del 11 de julio de 1994 y las disposiciones que la reglamentan, modifican o adicionan, por los ingresos que obtengan estas entidades de conformidad con las disposiciones que las regulan, cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) De conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 617 del Estatuto Tributario, deberá contener apellidos y nombre o razón social y Número de Identificación Tributaria - NIT de quien presta el servicio.

b) De conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 617 del Estatuto Tributario, llevar un número que corresponda a un sistema interno de numeración consecutiva.

c) De conformidad con lo establecido en el literal e) del artículo 617 del Estatuto Tributario, fecha y hora de expedición.

d) Descripción específica o genérica de bienes o servicios, los descuentos, financiación, subsidios, otros cargos e ingresos asociados.

e) La discriminación del Impuesto sobre las Ventas –IVA, según corresponda.

f) De conformidad con lo establecido en el literal g) del artículo 617 del Estatuto Tributario, valor total de la operación.

g) Apellidos y nombre o razón social y Número de Identificación Tributaria -NIT, del fabricante del software y el nombre del software, para los casos en que el documento equivalente se genere y expida a través de un sistema informático”.

En este sentido, se informa que el citado **“Documento expedido para los servicios públicos domiciliarios”, es considerado documento equivalente a la factura de venta por la normatividad vigente. Por lo cual, su correcta expedición suple la obligación de expedir factura de venta y se considera soporte de costos, deducciones e impuestos descontables de conformidad con lo dispuesto en los artículos 616-1 y 771-2 del Estatuto Tributario, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos previamente descritos. Téngase en cuenta que todos los documentos equivalentes a la factura de venta podrán ser electrónicos una vez entre en vigor el documento equivalente electrónico, tal como lo dispone el numeral 13 del artículo 13 de la Resolución 000042 de 2020, así:**

“13. El documento equivalente electrónico. El documento equivalente electrónico es el documento que podrá comprender los documentos equivalentes de los numerales 1 a 12 del presente artículo y que será desarrollado por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN, en posteriores resoluciones, que en todo caso deberá implementarse antes del treinta (30) de junio de 2021; para tal efecto se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 90 de esta resolución.

Parágrafo 1. De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 1.6.1.4.6. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria el sujeto obligado a facturar deberá conservar copia física o electrónica de los documentos equivalentes a la factura de venta, las copias son idóneas para todos los efectos tributarios y contables contemplados en las leyes pertinentes”.

De otro lado, la implementación de la factura electrónica de venta por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos deberá efectuarse según lo dispuesto en el artículo 20 de la Resolución 000042 de 2020. Lo anterior debido a que la expedición del documento equivalente para servicios públicos únicamente suple la obligación de facturar los conceptos de que trata el numeral 11 del artículo 13 de la Resolución 000042 de 2020.

En efecto, el artículo 10 de la Resolución 000042 de 2020 señala:

“Artículo 10. Sujetos que podrán expedir documentos equivalentes a la factura de venta. Los sujetos obligados a facturar, sin perjuicio de la obligación de expedir factura electrónica de venta, podrán expedir los documentos equivalentes conforme lo dispuesto en el artículo 1.6.1.4.6. del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria y el artículo 13 de esta resolución, **no obstante, cuando se trate de venta de bienes o prestación de servicios diferentes a los contemplados en el artículo 13 de esta resolución, deberán expedir factura electrónica de venta.**

Parágrafo. Los sujetos que están autorizados para la expedición de los documentos equivalentes de que trata el presente artículo, en todos los casos podrán expedir la factura electrónica de venta en las operaciones que se indican para cada uno de los citados documentos” (Subraya y negrilla fuera de texto)

De esta forma, es posible que un prestador de servicios públicos domiciliarios expida facturas electrónicas por los servicios que presta. Para ello, será necesario que se cumplan los requisitos de la factura, contenidos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y en el modificado Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, así como que el usuario acepte de forma expresa esta forma de facturación y se garantice que la facturación efectuada de esta forma le permita al usuario su conservación y exhibición.

En este sentido, solamente si se cumplen los presupuestos referidos, podrán las empresas de servicios públicos utilizar la facturación electrónica; de lo contrario, deberán seguir utilizando la factura de servicios públicos, en los términos de lo establecido en la Ley 142 de 1994.

Finalmente, es importante advertir que no son asimilables las facturas electrónicas y las facturas enviadas por medios electrónicos. La primera corresponde a un mecanismo reglado para facturar los servicios prestados: la segunda, es un instrumento que permite la entrega de un documento a través de formatos digitales, aun cuando podría haberse remitido de manera física.

CONCLUSIONES

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

- Un prestador de servicios públicos domiciliarios podrá incluir en los contratos de condiciones uniformes que la entrega de las facturas de servicios públicos se hará a través de medios electrónicos (por ejemplo, el correo electrónico). Cuando se pacte la entrega de esta forma, será necesario contar con la autorización previa del usuario o suscriptor. En estos eventos, el prestador deberá garantizar la autenticidad e integridad del documento. También deberá adoptarse un mecanismo que le permita al usuario conservar la factura y exhibirla cuando sea necesario..
- Un prestador de servicios públicos domiciliarios podrá expedir facturas electrónicas por los servicios que presta. Para ello, será necesario que cumpla con los requisitos de la factura, contenidos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y en el modificado Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, así como que el usuario acepte de forma expresa esta forma de facturación y que se garantice que la facturación efectuada de esta forma le permita al usuario su conservación y exhibición.
- Los artículos 1.6.1.4.6. y 1.6.1.4.8., incluidos en el artículo 1 del Decreto 358 de 2020, que sustituye el capítulo 4, título 1, parte 6, libro 1 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, hacen referencia a los documentos equivalentes a la factura de venta, dentro de los cuales se encuentra el “*documento expedido para los servicios públicos domiciliarios*”, así como a los *requisitos de la factura de venta y de los documentos equivalentes que deben reunirse al momento de su expedición.*
- Solo si se cumplen los presupuestos referidos anteriormente, podrán las empresas de servicios públicos utilizar la facturación electrónica; de lo contrario, deberán seguir utilizando la factura de servicios públicos, en

los términos de lo establecido en la Ley 142 de 1994. En todo caso, si se requiere mayor información sobre la facturación electrónica, se sugiere consultar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, quien es la autoridad competente en la materia.

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 MENDÉZ FERNÁNDEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PÍE DE PAGÍNA>

1. Radicado 20225291376752

TEMA: Facturación Electrónica

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 la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”*
6. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.”*
7. *“Por el cual se reglamentan los artículos 511, 615, 616-1, 616-2, 616-4, 617, 618, 618-2 y 771-2 del Estatuto Tributario, 26 de la Ley 962 de 2005 y 183 de la Ley 1607 de 2012 y se sustituye el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.”*
8. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.”*
9. *“Por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación.”*

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