



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 476 DE 2022

(julio 28)

#### 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>.

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:

*“Respetuosamente me dirijo a ustedes, q es un Organismo que no le colabora al usuario, me permito informarle q la superintendencia es un ente fiscal y (...) Colombia, Vulnera al contratar casa de cobranza externa, (...) Colombia una Multinacional q Cobra Todo, tiene un Departamento jurídico, por Dios un S.O.S,”*

#### NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

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

Ley 1564 de 2012 - Código General del Proceso<sup>[6]</sup>

## **CONSIDERACIONES**

En primera instancia, es necesario aclarar que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme 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.

En claro lo anterior, es de precisar que los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, atribuyeron 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.

En este sentido, la competencia de esta Superintendencia y en especial el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control, se desarrollan exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y de forma específica, en lo que refiere a la ejecución de las actividades propias de la prestación del servicio o de aquellas complementarias, por lo que los pronunciamientos que en ejercicio de la función consultiva se emitan, deben estar relacionados con los aspectos propios de la prestación de dichos servicios.

Por otro lado, es pertinente reiterar que la posición de esta Superintendencia ha sido uniforme en el tiempo, en el sentido de manifestar su falta de competencia frente a la revisión previa de los actos y contratos de sus vigilados, en atención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

El mencionado artículo señala sobre el particular que *“(...) En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya (...)”*, ya que, de hacerlo, se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigilados.

En consecuencia, esta Superintendencia no puede determinar las acciones que debe adelantar un prestador para recuperar su cartera morosa, ni determinar si debe hacerlo de forma directa o a través de un tercero (casa de cobranza), constituido como persona natural - apoderado judicial-, o como persona jurídica, cuyo objeto social sea el cobro de acreencias de terceros. No obstante, a fin de ilustrar la materia objeto de consulta, se procederá a hacer las siguientes precisiones:

### **i) La factura de servicios públicos como título ejecutivo y el medio para su cobro.**

El numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la factura de servicios públicos como *“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 servicios públicos”*.

Ahora, en relación con el cobro de las facturas de los servicios públicos, conviene traer a colación el contenido del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, que dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.*

(...)

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial (...)" (Subraya fuera del texto)

De acuerdo con la norma en cita, las facturas de servicios públicos domiciliarios debidamente firmadas por el representante legal del prestador, se constituyen como títulos ejecutivos que pueden ser cobrados a través de la jurisdicción ordinaria mediante el proceso ejecutivo, o por la vía de la jurisdicción coactiva para el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado - EICE. En todo caso, para el efecto serán aplicables las normas que regulan la materia y que se encuentran contenidas en el Código Civil y el Código General del Proceso.

Vale poner de presente que, en ejercicio de su autonomía administrativa y financiera, puede el prestador acudir a la jurisdicción ordinaria de forma directa siempre que la ley lo faculte, o a través de un tercero, que bien puede ser una persona natural - apoderado judicial-, o una persona jurídica cuyo objeto social sea el cobro de acreencias de terceros, pero en todo caso, es un asunto que se encuentra por fuera de la órbita de competencia del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En línea con lo anterior, conviene señalar que, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, el régimen de derecho aplicable a los actos y contratos de todas las empresas de servicios públicos es el de derecho privado. Al tenor literal, la norma establece:

*“Artículo 32. Régimen de derecho privado para los actos de las empresas. Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado. (...).”*

De este modo, se reitera que los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en su autonomía administrativa y financiera, podrán ejecutar todas las acciones para recuperar la cartera morosa derivada de la prestación del servicio, siempre que estas no vayan en contravía de lo señalado por el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, y sin que deba someterlas a la aprobación previa por parte de esta Superintendencia, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 79 ibídem.

En el desarrollo de las actividades desplegadas para recuperar la cartera morosa, el prestador del servicio puede ofrecer a los usuarios que se encuentren en mora en el pago de las facturas, la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos de pago, con el propósito de que estos puedan efectuar el pago de los valores adeudados de forma escalonada. En todo caso, dichos acuerdos se suscriben en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes y en el marco del derecho privado, sin que esta Superintendencia pueda intervenir en dichos asuntos.

## **ii) Defensa del usuario en sede administrativa.**

Por otro lado, es pertinente informar que, en el evento en que el usuario considere que el prestador le está cobrando con cargo a la factura, valores que considere exagerados o que no ha autorizado, para el caso en estudio, por concepto de cobro de recuperación de cartera, financiaciones u otros, puede reclamar la factura

directamente ante el prestador, en ejercicio del derecho de petición en los términos del artículo 152 de la Ley 142 de 1994, solicitando la exclusión de dicho cobro. La norma en mención señala lo siguiente:

**“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 hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo. Esto, en atención a lo consagrado en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 que señala lo siguiente:

**“Artículo 158. Del término para responder el recurso.** *El texto subrogado por el Artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 es el siguiente: > ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 185 <sic, se refiere al 158> DE LA LEY 142 DE 1994. De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.*

*Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciera, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la, ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.*

**Parágrafo.** *Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de "petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario.”* (Subraya fuera de texto)

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 ante esta Superintendencia. Lo anterior, de conformidad con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994<sup>171</sup>.

### **iii) Denuncias ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

Ahora bien, teniendo en cuenta que en su escrito se señala que el prestador vulnera los derechos de los usuarios, resulta perentorio señalar que esta Oficina, mediante concepto unificado SSPD No. 32 de 2016, fijó su criterio jurídico en lo concerniente al procedimiento administrativo aplicable en las actuaciones administrativas sancionatorias que se adelanten ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Entre otros aspectos, en dicho concepto se estableció que la denuncia de un ciudadano o usuario puede dar lugar al inicio de una actuación administrativa sancionatoria, en los siguientes términos:

**“(…) 2.1. Formas para el Inicio de las actuaciones administrativas sancionatorias en sede de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

## **2.1.1. Origen de las actuaciones administrativas sancionatorias en la Superintendencia de Servicios Públicos:**

### **2.1.1.1. Por denuncia de ciudadano o usuario**

#### **Requisitos de la denuncia<sup>(4)</sup>:**

*presentación verbal o escrita ante la Superintendencia o remisión de otra autoridad; tendiente a lograr el inicio de un procedimiento sancionatorio.*

*la identificación del autor de la denuncia y del denunciado;*

*la constancia acerca del día y hora de su presentación;*

*que las conductas descritas sean investigables por parte de la Superintendencia*

*suficiente motivación, en el sentido de que contenga una relación clara de los hechos que conozca el denunciante, de la cual se deduzcan unos derroteros para la investigación;*

*De lo anterior se concluye que **todo** derecho de petición no constitutivo de recurso en sede de la empresa o de la Superintendencia que cumpla con estos requisitos, se considera una **denuncia**.*

*Ahora, en el marco de un recurso es posible encontrar que en ella se plantee de manera expresa una denuncia, la cual deberá atenderse como tal y remitirse al área responsable, sin perjuicio de que se continúe con el trámite del recurso, excepto cuando se trate de recursos de apelación en sede de las Direcciones Territoriales, cuando la denuncia sea por SAP, caso en el cual debe suspenderse el trámite del RAP.*

*Si la denuncia no es contra el prestador involucrado en la apelación, la Dirección Territorial deberá remitir la denuncia a la Dirección de Investigaciones correspondiente y continuar el trámite del RAP, siempre y cuando, se reitera, sea constitutiva de denuncia en los términos y con los requisitos arriba señalados.*

*Así, las áreas de la Superintendencia de Servicios Públicos responsables por la atención de denuncias son las Direcciones de investigaciones de las Superintendencias Delegadas y las Direcciones Territoriales, estas últimas, respecto de denuncias en materia de SAP, de tal suerte, que la totalidad de las peticiones constitutivas de denuncia, deben ser redirigidas a estas áreas responsables.*

*Es de acotar que, por la naturaleza de la figura del SAP, toda petición y/o recurso en la cual se plantee expresamente la ocurrencia de un SAP debe considerarse como una denuncia, ya que de acuerdo con la doctrina reiterada por esta Superintendencia, la eventualidad en la ocurrencia y determinación del SAP involucran necesariamente una investigación sancionatoria.*

#### **Trámite de denuncias.**

*Las denuncias deben atenderse como un derecho de petición, esto es, dentro de los 15 días siguientes a su interposición.*

*La naturaleza de una denuncia es la de poner en conocimiento de la autoridad los hechos y conductas evidenciados y lograr el despliegue de la actuación estatal en orden a verificar y controlar dichas conductas e imponer los correctivos de ley, tal como arriba se señaló.*

*En ese sentido, el hecho de que la denuncia solicite la imposición de una sanción no impone la obligación de ofrecer una respuesta definitiva en ese sentido pues dichas decisiones implican el desarrollo de una actuación administrativa.*

*Así las cosas, dentro del término para responder el derecho de petición, debe informarse al denunciante el trámite que se dará a su denuncia, la autoridad que evaluará el mérito de iniciar o no investigación, y que dicha determinación le será comunicada una vez se produzca.*

*Una vez la Dirección de Investigaciones conozca la denuncia, evaluará si existe mérito para abrir la investigación mediante pliego de cargos o si es necesario solicitar un informe técnico por parte de la Dirección Técnica de Gestión correspondiente, para lo cual se oficiará mediante Memorando Interno.*

*Una vez presentado el informe por parte de la Dirección Técnica correspondiente, la Dirección de Investigaciones deberá evaluar si existe mérito para abrir la investigación y expedir pliego de cargos, o de lo contrario, si no procede la apertura de la investigación, todo lo cual se comunicará al denunciante. (...)" (Resaltado fuera del texto original)*

Conforme con lo anterior, si es del interés de un ciudadano y/o usuario interponer una denuncia ante esta Superintendencia, dicho documento debe (i) identificar el autor de la denuncia y del denunciado; (ii) realizar una relación clara de los hechos que conozca el denunciante; y (iii) explicar cuáles son las normas que se consideran posiblemente vulneradas. Lo anterior, a efectos de que se pueda evaluar por parte del área respectiva, si existe mérito o no, para abrir la investigación pertinente.

## **CONCLUSIONES**

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

- En cuanto al régimen de actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, esta Superintendencia carece de competencia frente a la revisión previa de los mismos, en atención a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, ya que, de hacerlo, se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigilados. En este orden de ideas, esta Superintendencia no puede intervenir en las acciones que adelanta un prestador para recuperar su cartera morosa y si lo hace de forma directa o a través de un tercero, que bien puede ser una persona natural - apoderado judicial-, o una persona jurídica cuyo objeto social sea el cobro de acreencias de terceros, pues es un asunto que corresponde a la autonomía administrativa y financiera del prestador.
- Conforme lo establece el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, las facturas de servicios públicos domiciliarios que cumplan con los requisitos establecidos en este artículo, y que se encuentren debidamente firmadas por el representante legal del prestador, se constituyen como títulos ejecutivos que pueden ser cobrados a través de la jurisdicción ordinaria mediante el proceso ejecutivo, o por la vía de la jurisdicción coactiva para el caso de las empresas industriales y comerciales del Estado y los municipios cuando sean prestadores directos. En todo caso, serán aplicables las normas que regulan la materia y que se encuentran contenidas en el Código Civil y el Código General del Proceso.
- En el evento en que el usuario considere que el prestador le está cobrando con cargo a la factura, valores que considere exagerados o que no ha autorizado, por ejemplo, por concepto de cobro de recuperación de cartera, financiaciones u otros, puede reclamar la factura directamente ante el prestador, en ejercicio del derecho de petición en los términos del artículo 152 de la Ley 142 de 1994, solicitando la exclusión de dicho cobro. El prestador deberá responder la reclamación en el término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo (artículo 158 ibídem).
- Si presentada la reclamación, la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer el recurso de reposición ante el prestador y, en subsidio, el recurso de apelación ante esta Superintendencia, conforme lo indica el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

- Para finalizar, si es del interés de un ciudadano y/o usuario interponer una denuncia ante esta Superintendencia, dicho documento debe (i) identificar el autor de la denuncia y del denunciado; (ii) realizar una relación clara de los hechos que conozca el denunciante; y (iii) explicar cuáles son las normas que se consideran posiblemente vulneradas. Lo anterior, a efectos de que se pueda evaluar por parte del área respectiva, si existe mérito o no, para abrir la investigación pertinente.

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,

**ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ.**

JEFE OFICINA ASESORA JURDICA

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20225292245972

TEMA: COBRO DE LAS FACTURAS DE SERVICIOS PÚBLICOS – ENTREGA DE CARTERA A UN TERCERO.

Subtema: Interposición de denuncias ante la SSPD

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 de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”*

7. *“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.”*

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