



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 665 DE 2022

(noviembre 15)

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

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relacionadas con cobros no autorizados, diferentes de los originados por la prestación del servicio público, y que se efectúan a través de la factura del servicio. Las preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Concepto Unificado SSPD-OJ-040-2022

Concepto SSPD-OJ-2021-493

Concepto SSPD-OJ-2021-440

CONSIDERACIONES

Con el fin de emitir un concepto de carácter general, es necesario reiterar que, en sede de consulta, no es procedente para esa Oficina emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

En este sentido, en el presente documento se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; y, (ii) cobros no autorizados.

(i) Funciones constitucionales y legales de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De forma inicial es preciso hacer referencia al artículo 370 Constitucional que dispone, que “*corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten*”, y en desarrollo del mismo, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, en cuyo artículo 1o, en relación con su ámbito de aplicación indica:

“Artículo 1o ***Ámbito de aplicación de la ley.*** *Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible (...); a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”.*

Así mismo, los numerales 1o y 2o del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, establecen lo siguiente:

“Artículo 79. Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos. *Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujeto de aplicación de la presente Ley, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia. Son funciones especiales de ésta las siguientes:*

79.1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.

79.2. Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones. (Subrayas fuera del texto)

Por su parte, el artículo 4o del Decreto 1369 de 2020, establece el objeto de la Superservicios, el cual se enmarca en el desempeño de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control, respecto de los prestadores de estos servicios y de las demás actividades que los haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994.

Concretamente, en los artículos 6o y 8o del mismo decreto, se consagran las funciones a cargo de la entidad y de su representante legal, en los siguientes términos:

“Artículo 6. Funciones de la Superintendencia. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, además de las funciones asignadas en los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994, cumplirá las siguientes funciones:

(...) **3. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento por parte de los vigilados de las disposiciones que regulan la debida prestación de los servicios públicos domiciliarios y la protección de los usuarios.**

4. Vigilar, inspeccionar y controlar la correcta aplicación del régimen tarifario que fijen las Comisiones de Regulación respectivas, por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. (...)

19. Sancionar, de conformidad con lo señalado en el numeral 4 del artículo 80 de la Ley 142 de 1994, a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios” (Subrayas fuera del texto)

“Artículo 8. Funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios. Además de las contempladas en el párrafo 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, son funciones del Superintendente las siguientes:

(...) **8. Sancionar a los prestadores de servicios públicos domiciliarios que incumplan leyes, contratos, planes, acuerdos, programas y actos y órdenes administrativos a los que están sujetos.**

9. Sancionar, de conformidad con lo establecido el inciso 2 del artículo 158 de la Ley 142 de 1994 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios frente a la prestación del servicio.”

Así las cosas, es claro entonces que, las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control, otorgadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se ejercen con respecto a las personas que una vez constituidas bajo cualquiera de las formas asociativas mencionadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, prestan los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y distribución de gas combustible, y/o cualquiera de las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del título preliminar de la ley en cita, y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.

Es importante precisar que el ejercicio de las funciones aludidas, se desarrolla de forma principal, sobre el cumplimiento tanto de los contratos de servicios públicos celebrados entre los prestadores y los usuarios de estos servicios, como de las normas legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de estos servicios, a las cuales se encuentran sujetos quienes presten servicios o sus actividades complementarias, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y, en consecuencia, sancionar sus violaciones.

Con respecto a las funciones asignadas a la Superservicios, es pertinente traer a colación lo manifestado en el concepto SSPD-OJ-2021-493, en el que se indicó:

“(…) (i) Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

(…) Al respecto es de precisar que, las funciones descritas en los artículos 79 la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, son numerosas, pero de forma general circunscriben el ámbito de competencia de la Superintendencia a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulación a los que se encuentran sujetos

quienes presten servicios públicos o actividades complementarias a los mismos, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y, en consecuencia, sancionar sus violaciones.

En cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y control, cabe resaltar que legalmente no existe una definición de las mismas, motivo por el cual han sido la jurisprudencia y la doctrina las que han determinado su significado. Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-570 de 2012, señaló:

“(…) Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de **inspección** se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la **vigilancia** alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el **control** en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.

Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control. (…)”

Al respecto se advierte que, estas definiciones fueron emitidas por la Corte en relación con las funciones supervisoras de las Corporaciones Regionales; sin embargo, se ha considerado que aplican de igual forma a las Superintendencias, en la medida en que como se indicó, para estas tampoco existe una definición legal de tales funciones, las que en últimas deben ser desarrolladas por todas las entidades a las que les fueron otorgadas legalmente, en las mismas condiciones allí establecidas.

Ahora bien, vale indicar que, con el propósito de desarrollar cada una de las funciones a su cargo, la Superservicios despliega diferentes actividades y acciones tendientes a dar cumplimiento a las mismas, las que se traducen de forma primordial en el desarrollo de los diversos procesos y procedimientos que para ello se han implementado al interior de la Superintendencia.

Así, en cuanto a la función de inspección, las acciones que se desarrollan por parte de la Superservicios están encaminadas a efectuar el seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan sus vigilados para efectos de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran sometidos. Dentro de tales acciones podemos citar, a manera de ejemplo, la práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, etc.

Con respecto a la función de vigilancia, las actividades que desarrolla están orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios por los sujetos vigilados por la Superintendencia, así como el cumplimiento de las normas que regulan dicha prestación, razón por la cual, estas acciones van de la mano con la de inspección, dentro de las cuales podemos señalar: requerimientos, solicitud de documentos, revisión de balances y estados financieros, etc.

Con relación a la función de control, la Superservicios ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de la medida de toma de posesión, entre otros.

A manera de ejemplo podemos señalar que, la Superservicios adelanta investigaciones a través de las Direcciones de Investigaciones de las Superintendencias Delegadas, contra los prestadores de servicios públicos domiciliarios por infracciones al régimen, facultad que se activa ya sea por quejas o denuncias presentadas por los ciudadanos, o de oficio por el ejercicio mismo de sus funciones de inspección y vigilancia.

cuando vislumbra la posible existencia de tales transgresiones, evento en el cual inicia la actuación administrativa que el procedimiento le indique para determinar tal circunstancia, la cual puede culminar en archivo o en la imposición de alguna de las sanciones contempladas en el referido artículo 81.

En efecto, dichas actuaciones pueden iniciar de forma oficiosa o por el recibo de una queja o solicitud de actuación administrativa, con fundamento en la cual y de considerarlo procedente, se formula el pliego de cargos, se surte la etapa probatoria en la que se practican las pruebas decretadas y finalmente, en la etapa de decisión, se expide el acto administrativo decisorio pertinente que puede ser sancionatorio o de archivo de la actuación, el cual debe ser notificado personalmente al investigado indicándole los recursos que legalmente proceden.” (Subrayas fuera de texto)

Ahora bien, en cuanto a la función de control, que se traduce en términos generales en la posibilidad de sancionar las violaciones al régimen jurídico vigente, tal como se indicó, el Consejo de Estado⁸¹ señaló:

“(...) Por mandato de la norma superior de nuestro ordenamiento jurídico, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad de creación constitucional (art. 370) se le encomendó el ejercicio de las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios.

Tal actividad supervisora, como corresponde al ámbito de la policía administrativa, implica los componentes de potestad de mando y potestad coercitiva. La primera, para adoptar las medidas tendientes a garantizar la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, en términos de calidad, transparencia y oportunidad; la segunda, instrumento propio de la intervención estatal, que le impone actuar por las violaciones contra la ley y los actos administrativos que sujetan la actividad del referido servicio.

El régimen de inspección y vigilancia, acompaña a la entidad sujeta al mismo, desde antes de su nacimiento a la vida jurídica, autorizando su constitución previa verificación del cumplimiento de los requisitos dispuestos por la ley, hasta el momento de su extinción, bien sea que ésta se determine por decisión de los asociados, producida conforme al contrato social, o bien, por la adopción de una medida de intervención gubernamental que conlleve su liquidación forzosa mediante los cauces establecidos en la ley.

La sujeción a dicho régimen especial, ha sido entendida por la jurisprudencia como la contrapartida necesaria frente a los derechos y prerrogativas de autoridad pública que se reconocen a las empresas de servicios públicos domiciliarios, y, como herramienta de la intervención estatal orientada a controlar que la relación jurídica entre el usuario y la empresa cumpla el cometido que se concreta en el derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación. (...)” (Subrayas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, señala:

“Artículo 81. Sanciones. La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:

81.1. Amonestación.

81.2 <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere

el numeral 79.11. Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción. ~~La repetición será obligatoria cuando se trate de servidores públicos, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución.~~

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.

81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.

Las sanciones que se impongan a personas naturales se harán previo el análisis de la culpa del eventual responsable y no podrán fundarse en criterios de responsabilidad objetiva.”

Al respecto, la Superservicios se encuentra facultada para imponer las sanciones a que alude la norma en comento, luego de surtir la actuación administrativa de carácter sancionatorio pertinente, de conformidad con lo descrito en la Ley 1437 de 2011, actuación en la que se debe garantizar al investigado, el derecho fundamental al debido proceso.

Por consiguiente, es de indicar que corresponde a las Direcciones Técnicas de Gestión de las Superintendencias Delegadas, en cumplimiento de las funciones de policía administrativa asignadas en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 1369 de 2020, realizar las acciones tendientes a evaluar el posible incumplimiento de la normativa que les aplica a los prestadores, en el marco del procedimiento administrativo general previsto en los artículos 34 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, con el propósito de determinar la eventual violación del mismo, que amerite el inicio de una investigación administrativa.

Es de precisar igualmente, que el ejercicio de esta potestad, puede surgir con ocasión de una queja presentada por conductas irregulares de los prestadores o por el ejercicio propio de las funciones de inspección y vigilancia a cargo de la Superservicios.

Así las cosas, de llegarse a evidenciar la ocurrencia de presuntas violaciones, estas dependencias deberán remitir el informe pertinente sobre tal circunstancia, así como la recomendación de inicio de la investigación administrativa, a las Direcciones de Investigaciones de la Superintendencias Delegadas, con el propósito de que estas adelanten las actuaciones a que haya lugar, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en los artículos 47 y siguientes del CPACA, en virtud de lo previsto en el numeral 10 del artículo 21 del referido Decreto 1369 de 2020.

(ii) Cobros no autorizados.

En relación con los cobros diferentes a los derivados de la prestación del servicio público domiciliario, y que se efectúan a través de la factura de estos servicios, es preciso hacer referencia al artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que señala los requisitos de las facturas aludidas, en los siguientes términos:

“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” (Subrayas fuera del texto)

Del contenido de esta disposición es posible concluir que la factura como mecanismo de cobro de los servicios públicos domiciliarios, debe contar con los requisitos formales que se establezcan en el contrato de condiciones uniformes, y contener como mínimo (i) la información que determine si la empresa se ciñó a la ley y al contrato; (ii) la determinación y valoración de los cobros y consumos; (iii) el histórico de consumos y precio respecto de períodos anteriores; y (iv) el y plazo y modo del pago.

De igual forma, la norma señala que en la factura de servicios públicos, los prestadores no pueden efectuar el cobro de conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, a menos que, el cobro provenga de un mandato legal o que cuente con la autorización del usuario. Es de precisar, que esta oficina a través del concepto unificado SSPD-OJ-040-2022, indicó sobre el particular lo siguiente:

“1.2.2. Tarifas o conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos. Otros cobros.

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994, sobre el contenido de las facturas de servicios públicos, establece lo siguiente: (...)

Este precepto legal está reglamentado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007[3], que modificó el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, y el cual establece lo siguiente:

'Artículo 1. Modifícase el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, el cual quedará así:

'Artículo 8o De los cobros no autorizados. Las empresas que presten servicios públicos domiciliarios, únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley 142 de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito.

En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.

Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para pago de dichos valores.

Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por

dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo.

El valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa'.

De conformidad con estas normas, es dable colegir que las facturas de los servicios públicos domiciliarios sólo podrán incluir los conceptos relacionados con la prestación del servicio público domiciliario, razón por la cual **la inclusión de cualquier otro valor no relacionado con el mismo, será contraria a derecho; salvo autorización o habilitación expresa de la ley, la reglamentación o el usuario.**

Siendo así, en el evento en que los prestadores pretendan incluir en las facturas de servicios públicos, cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, pagos de seguros, recaudaciones voluntarias u otros cobros similares, deberán contar con la autorización de los usuarios, y garantizar las facilidades que permitan al usuario cancelar la tarifa correspondiente al servicio público, sin que se generen cobros adicionales por dicha gestión. Así mismo, los prestadores tampoco tendrán la posibilidad de suspender el servicio público domiciliario, por el no pago de conceptos diferentes a los directamente derivados del servicio efectivamente prestado.

Respecto al valor de las cuotas derivadas de tales créditos, cobros comerciales o aportes, este deberá totalizarse de manera separada a la del respectivo servicio público de que se trate, de modo que quede claramente diferenciado cada concepto. Valga indicar que las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos domiciliarios no generarán la solidaridad respecto del propietario de inmueble de la que trata el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, pues estas no devienen del contrato de servicios públicos.

De conformidad con el citado artículo 1 del Decreto 828 de 2007, cuando el usuario lo requiera, podrá pagar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas del respectivo prestador o a los puntos donde aquel realice sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para el pago de dichos valores.

En este contexto, para que sea procedente el cobro de otros conceptos en facturas de servicios públicos, como por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, seguros u otros conceptos comerciales, su inclusión en la factura debe cumplir con los siguientes requisitos, conforme todo lo expuesto:

- a. Que el cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, esté previsto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos.
- b. Que el cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, cuenta con un acuerdo previo que lo soporte.
- c. Que, para la realización del cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, se cuente con la autorización del usuario.
- d. Que el valor correspondiente a los cobros adicionales, no derivados del servicio público domiciliario, se totalice por separado del servicio público respectivo, de modo que quede claramente expresado cada concepto, y
- e. Que el no pago de los cobros adicionales, no derivados del servicio público domiciliario, no genere suspensión de este". (Subrayas fuera del texto)

De manera que, si bien el legislador consagró la prohibición antedicha como regla general, de manera excepcional se da la posibilidad a los prestadores de que puedan incluir en la factura de estos servicios, otros cobros diferentes a los relacionados con la prestación del servicio, aunque para ello, es necesario que se dé cumplimiento a lo siguiente (i) que tal circunstancia haya sido prevista en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos; (ii) que los usuarios así lo hayan autorizado; (iii) que el valor ajeno al servicio público, se totalice por separado; y (iv) que en el evento en que no se efectúe el pago de tales conceptos, el prestador no suspenda o corte el servicio.

De otra parte, en relación con los contratos de arrendamiento de vivienda urbana, teniendo en cuenta que el régimen aplicable es el establecido en la Ley 820 de 2003, es importante traer a colación lo dispuesto en el numeral 3o del artículo 9o, referente a las obligaciones del arrendatario, norma que señala que, debe: “*Pagar a tiempo los servicios, cosas o usos conexos y adicionales, así como las expensas comunes en los casos en que haya lugar, de conformidad con lo establecido en el contrato*”.

En ese sentido, tanto los servicios públicos domiciliarios, como los demás valores que se incluyan en las facturas de estos servicios, deberán ser asumidos por quien en el contrato de arrendamiento, quedó obligado a ello, aspecto que en todo caso es ajeno al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Bajo el contexto anterior, y según se desprende de las normas analizadas, la prohibición consagrada en la parte final del inciso 2o del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, se diluye por cuanto los arrendatarios y poseedores de inmuebles, tienen la posibilidad de adquirir bienes y servicios diferentes a los propios de los servicios públicos domiciliarios, cuyo cobro se realiza a través de las facturas de estos servicios, como es el caso de electrodomésticos, gasodomésticos, pólizas de seguro, entre otros. No obstante, como se indicó previamente, para que el prestador pueda realizar estos cobros, se deberán cumplir las condiciones mencionadas, tales como estar pactado expresamente en las condiciones uniformes del contrato, y contar siempre con la autorización expresa del usuario del servicio.

Lo anterior, sin perjuicio de la solidaridad establecida en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, entre propietario, suscriptor y usuario del servicio con el respectivo prestador, frente a los derechos y obligaciones derivados de la prestación de los servicios públicos; mientras, que *contrario sensu*, las deudas que se originan en obligaciones diferentes al pago de servicios públicos, no generan solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa. Es decir que, las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos domiciliarios no generarán la solidaridad respecto del propietario de inmueble de la que trata el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, pues estas no devienen del contrato de servicios públicos, sino de una relación comercial distinta.

Al respecto, esta oficina en el concepto SSPD-OJ-2021-440, indicó lo siguiente:

“(...) De acuerdo con el concepto unificado citado, se puede colegir que no existe prohibición para que el arrendatario de un inmueble -en calidad de usuario de un servicio público domiciliario- adquiera otros bienes y servicios del prestador tales como electrodomésticos, gasodomésticos, créditos, seguros, entre otros.

Para que el prestador del servicio pueda realizar cobros distintos al objeto del contrato de servicios públicos deberá estar así pactado en el contrato de condiciones uniformes, además se deberá contar siempre con la autorización expresa del usuario del servicio. Es importante indicar que dicha relación comercial escapa de la órbita de los servicios públicos domiciliarios, por lo tanto, el propietario del inmueble no será solidario de las deudas derivada de dicha relación comercial.

Es decir, el propietario del inmueble no es solidario en las obligaciones adquiridas por el arrendatario en el marco de una relación comercial distinta de la prestación del servicio público domiciliario pues, en virtud del

artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio sólo serán solidarios en sus obligaciones y derechos en el marco del contrato de servicios públicos. De ahí que esta Superintendencia no tenga competencia para supervisar una relación contractual que no esté amparada en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.” (Subrayas fuera del texto)

CONCLUSIONES

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

“1.- Se me informe jurídicamente cual es el papel de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS para vigilar y sancionar la empresa (...) por los abusos y extralimitación de sus funciones que la ley no les ha otorgado; toda vez que (...) otorga créditos a terceros sin la autorización de los propietarios de los inmuebles, entiéndase esto como créditos en almacenes de cadena.

7.- Se me informe el procedimiento que ustedes como SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS al servicio del ciudadano han ejercido para sancionar a esta empresa por extralimitación de sus funciones”.

El artículo 370 Constitucional dispone, que “*corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten*”, en cuyo desarrollo, el legislador expidió la Ley 142 de 1994.

Así, los artículos 79 de la ley en comento, y 6o y 8o del Decreto 1369 de 2020, determinan de forma específica las funciones a cargo de la Superservicios, las cuales se circunscriben de forma general a ejercer las funciones presidenciales aludidas, en referencia al cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores y los usuarios de estos servicios, así como sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos, o actividades complementarias a los mismos, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados, y en consecuencia, sancionar sus violaciones.

Los suscriptores y/o usuarios se encuentran facultados para presentar denuncias ante las Superintendencias Delegadas, por posibles incumplimientos normativos por parte de los prestadores, con el propósito de que las Direcciones de Investigaciones adelanten las actuaciones administrativas sancionatorias pertinentes, en las que se debe garantizar el debido proceso, y que pueden culminar con la imposición de las sanciones señaladas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

“2.- Se me informe bajo que fundamento legal (...) otorga créditos a terceras personas usando la cuenta de los inmuebles que no son titulares en almacenes de cadena.

3. – Se me informe que ley o norma alguna el gobierno nacional ha autorizado a (...) realizar créditos a terceras personas utilizando la cuenta de un inmueble que no son propietarios para solicitar créditos en electrodomésticos.

4.- Se me informe por que otorgan créditos sin la autorización del propietario del inmueble comprometiendo las cuentas del servicio de energía para sacar electrodomésticos en los almacenes de cadena, tiendas de ropa, entre otros.

5.- Se me informe porque motivo (...) cuando estas terceras personas “inquilinos” sacan créditos en los almacenes de cadena, tiendas de ropa, entre otros y ellos no pagan, amenazan al propietario con embargos y cortes de la energía.

6.- *Por que motivo un propietario se tiene que someter a trámites engorrosos ante la empresa (...) para que no le corten el servicio o le embarguen el inmueble por sus irresponsabilidades de otorgar créditos en los almacenes de cadena, tiendas de ropa, entre otros, a terceras personas sin la autorización del propietario”.*

Al respecto es de señalar que la factura de servicios públicos es el documento de cobro de estos servicios, la cual debe contar con los requisitos formales que se establezcan en el contrato de condiciones uniformes, y contener como mínimo (i) la información que determine si la empresa se ciñó a la ley y al contrato; (ii) la determinación y valoración de los cobros y consumos; (iii) el histórico de consumos y precio respecto de períodos anteriores; y (iv) el y plazo y modo del pago.

Ahora, si bien el legislador determinó en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que “*no se cobrarán (...) conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos*” los prestadores tienen la posibilidad de incluir en la factura de los servicios públicos domiciliarios, otros cobros diferentes a los relacionados con la prestación del servicio, siempre y cuando (i) tal circunstancia haya sido prevista en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos; (ii) los usuarios así lo hayan autorizado; (iii) el valor ajeno al servicio público, se totalice por separado; y (iv) en el evento en que no se efectúe el pago de tales conceptos, el prestador no suspenda o corte el servicio.

Esto significa que es posible incluir en la factura otros cobros diferentes a los relacionados con la prestación del servicio, por ejemplo, por compra de electrodomésticos, gasodomésticos, créditos, seguros, entre otros.

Lo anterior, sin perjuicio de la solidaridad establecida en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, entre propietario, suscriptor y usuario del servicio, con el respectivo prestador, frente a los derechos y obligaciones derivados de la prestación de los servicios públicos; mientras, que *contrario sensu*, las deudas que se originan en obligaciones diferentes al pago de servicios públicos, no generan solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa.

El régimen aplicable a los contratos de arrendamiento de vivienda urbana, es el establecido en la Ley 820 de 2003, en cuyo artículo 9, referente a las obligaciones del arrendatario, se determina que tanto los servicios públicos domiciliarios, como los demás cargos incluidos en las facturas de estos servicios, deben ser asumidos por quien en el contrato de arrendamiento, quedó obligado a ello, aspecto que es ajeno al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Para terminar es de señalar, que la Superservicios no es competente para vigilar la relación comercial que surge entre los usuarios del servicio y los prestadores de este, en relación con los cobros de bienes y servicios que se realizan en la factura, pero que son ajenos a la prestación del servicio, teniendo en cuenta que ello escapa del régimen de los servicios públicos domiciliarios, ya que se suscriben en virtud del principio de la autonomía privada, esto es, por la libre voluntad de las partes, motivo por el cual se rigen por el derecho privado.

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 de la Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20225292611782

TEMA: COBROS NO AUTORIZADOS

Subtemas: Régimen aplicable. Funciones de la SSPD. Facultad Sancionatoria.

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. Consejo de Estado. Sentencia con radicado No 6214 del 7 de septiembre de 2000. M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

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