



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 284 DE 2023

(mayo 16)

Bogotá, D.C.,

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

**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**

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relacionadas con el procedimiento que se debe adelantar para ordenar la devolución de cobros no autorizados, a usuarios de servicios públicos domiciliarios, en el marco de la Resolución CRA 294 de 2004, modificada por la Resolución CRA 659 de 2013, por lo que las preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>(6)</sup>

Decreto 828 de 2007<sup>(6)</sup>

Resolución CRA 943 de 2021<sup>(7)</sup>

Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-040

## CONSIDERACIONES

Con el propósito de ilustrar el tema consultado, se procederá a emitir un concepto de carácter general, suministrando la orientación e interpretación frente a la consulta formulada, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, toda vez que se emite 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.

Claro lo anterior, y en referencia a los cobros no autorizados, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994:

**“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).

De lo indicado se colige que, por expresa disposición legal, los prestadores de los servicios públicos domiciliarios solo pueden cobrar en la factura, los conceptos relacionados directamente con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin que sea posible el cobro de bienes y servicios que no tengan relación con la prestación del servicio, como tampoco es posible afectar la estructura tarifaria definida por las comisiones de regulación para cada servicio público domiciliario.

Ahora bien, en referencia a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 1.8.3.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, en la que se encuentran compiladas, entre otras, la Resolución CRA 294 de 2004, establece las causales de los cobros no autorizados, en los siguientes términos:

**“Artículo 1.8.3.1. Causales e identificación de los cobros no autorizados.** El presente Título tiene por objeto señalar de acuerdo con la Ley, los criterios generales sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación para la devolución por vía general de cobros no autorizados, en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo.

**1.1. Causales de la devolución.** Los cobros no autorizados  pueden tener su origen en servicios no prestados, tarifas que no corresponden a la regulación y cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos.

Se considerará que existe un cobro no autorizado, cuando la tarifa cobrada en la factura a los usuarios contenga costos no previstos o costos por encima a los autorizados por la entidad tarifaria local en todos o algunos de sus componentes, según las reglas previstas en la metodología tarifaria vigente para cada servicio público.

**1.2. Identificación de los cobros no autorizados y recalcular el cobro.** Los cobros no autorizados pueden ser identificados entre otros, por la entidad de vigilancia y control en desarrollo de sus funciones o por la persona prestadora del servicio, en uno y otro caso ya sea de oficio o por petición en interés general.

Una vez constatado que se han realizado cobros no autorizados, la persona prestadora del servicio recalculará de oficio o por orden de la entidad de vigilancia y control, el valor correcto que debió haberse cobrado, con el propósito de corregirlo en la totalidad de las facturas afectadas, por el período en que se haya presentado el cobro no autorizado, quedando obligada a ajustar la tarifa a la normatividad y regulación vigentes si este fue el origen del cobro y hacer el ajuste en la facturación.

Para estos efectos, identificados los cobros no autorizados la persona prestadora deberá atender lo siguiente:

*i) En el caso de cobros no autorizados motivados en la factura por servicios no prestados, cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos, el monto a devolver será la diferencia entre lo efectivamente pagado de la factura cobrada y el valor de la factura correctamente liquidada para el estrato o sector al que pertenece el suscriptor o usuario, los intereses según sea el caso de acuerdo con los criterios previstos en el presente título, así como los ajustes de subsidios y contribuciones a que haya lugar.*

*ii) En el caso de cobros no autorizados motivados por errores en la aplicación de la metodología tarifaria, el monto a devolver será la diferencia que resulte de aplicar la tarifa correctamente liquidada conforme a lo dispuesto en la regulación tarifaria vigente, frente a lo efectivamente pagado por el suscriptor y/o usuario de la factura cobrada por la persona prestadora, los intereses según sea el caso de acuerdo con los criterios previstos en el presente título, así como los ajustes de subsidios y contribuciones a que haya lugar durante el tiempo en que ocurrió el cobro no autorizado.*

*La identificación de errores en la determinación de las tarifas, no causará la suspensión de la facturación del servicio público correspondiente. (Resolución CRA 294 de 2004, art. 1) (modificado por Resolución CRA 659 de 2013, art. 1)".* (Subrayas fuera del texto)

De lo anterior se colige que, efectivamente los cobros no autorizados pueden tener su origen en diversas circunstancias, entre ellas, por servicios no prestados, a los cuales hace referencia esta Oficina Asesora Jurídica, en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-040, al indicar:

*"(...) Se entiende por servicios no prestados, aquellos que no fueron realizados por el prestador ni recibidos por el usuario, como ocurre por ejemplo, (i) en el evento en que un prestador del servicio público domiciliario de acueducto cobre el servicio de alcantarillado, a pesar de que el respectivo inmueble carece de conexión al mismo o (ii) cuando se presenta una falla de un servicio público domiciliario por más de quince (15) días y el servicio se cobra como si no se hubiese presentado dicha falla, de acuerdo con el numeral 137.1 del artículo 137 de la Ley 142 de 1994".*

De igual forma, tal como se encuentra previsto en las disposiciones traídas a colación, los cobros no autorizados pueden originarse en tarifas que no corresponden a la regulación, o en el cobro de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos, situaciones que generan la posibilidad para los usuarios que se vean afectados por tal causa, de solicitar la devolución de los valores cobrados por tal concepto.

Para estos efectos y conforme con las previsiones contenidas en la Resolución CRA 943 de 2021, la devolución de estos cobros no autorizados, se puede efectuar (i) por vía general, la cual se deberá realizar de oficio por el prestador, o por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control; o (ii) por vía particular, atendiendo para ello el procedimiento contenido en los artículos 154 y siguientes de la Ley 142 de 1994. A continuación, se expondrán de manera general los procedimientos de devolución, en los dos casos mencionados.

### **1. Procedimiento de devolución por vía general.**

El procedimiento de devolución de cobros no autorizados por vía general se encuentra dispuesto en el artículo 1.8.3.2. de la Resolución CRA 943 de 2021, de la siguiente manera:

**“Artículo 1.8.3.2. De la devolución de los cobros no autorizados.** La devolución que deba hacerse por vía general solo es procedente cuando se ha efectuado un cobro no autorizado y ha existido pago total o parcial por parte del propietario, suscriptor o usuario.

*Se está en presencia de una devolución por vía general, cuando dos o más propietarios, suscriptores o usuarios hayan efectuado el pago del cobro no autorizado, por lo que la persona prestadora deberá devolver la totalidad de los cobros no autorizados a las cuentas contrato o denominación análoga de donde se haya originado el pago, existentes al momento de la liquidación del monto a devolver, con que se identifique al propietario, suscriptor o usuario en la facturación.*

*En el evento anterior, si la cuenta contrato o denominación análoga de la facturación de donde se originó el pago del cobro no autorizado no existiere al momento de la liquidación del monto a devolver, ello no será óbice para que el titular de la misma pueda obtener el pago correspondiente por las vías legales y judiciales pertinentes.*

*Por mandato legal, el propietario, suscriptor o usuario son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. Por lo tanto, para los efectos de la devolución por vía general, el pago a uno de ellos es válido y extingue la obligación en cabeza de la persona prestadora frente a los demás.*

*En tratándose de una petición en interés general en la que formula una queja o denuncia por un cobro no autorizado que afecta a dos o más propietarios, suscriptores o usuarios, presentada ante la persona prestadora en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 o la que la modifique, sustituya o aclare, se tramitará conforme a lo previsto en dicha normatividad y esta deberá contener los elementos del artículo 16 ídem. La persona prestadora, no podrá solicitar requisitos o documentos adicionales a los previstos en la Ley para efectos del trámite de la petición.*

*Si se trata de una actuación adelantada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se hará conforme a las normas previstas en la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes.*

*Para los efectos de la devolución por cobros no autorizados, la persona prestadora efectuará el cálculo de capital e intereses, observando para ello lo previsto en el artículo 1.8.3.3. de la presente resolución.*

*Es obligación de las personas prestadoras mantener actualizado su catastro de usuarios y conservar la información histórica de la facturación de los servicios públicos a su cargo, así como de los pagos recibidos”. (subraya fuera del texto)*

Conforme con lo indicado, es procedente la devolución de los cobros no autorizados por vía general, cuando dos o más usuarios, suscriptores o propietarios hayan efectuado el pago de conceptos no autorizados, evento en el cual, la reclamación deberá ser presentada ante el prestador en ejercicio del derecho de petición de que trata el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, y por ende, la misma deberá presentarse atendiendo los requisitos señalados en el artículo 16 ibídem, sin que el prestador pueda solicitar requisitos adicionales.

En este caso, la devolución de los cobros no autorizados por vía general se efectuará de forma oficiosa por parte del prestador, a diferencia de cuando realiza la devolución por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control.

### **1.1. De oficio por el prestador.**

En efecto, el prestador del servicio realiza la devolución de un cobro no autorizado de manera oficiosa, ya sea porque tiene conocimiento de este, en razón a que varios usuarios del servicio presentan la reclamación pertinente, o, porque evidencia de forma directa que está realizando estos cobros no autorizados, a sus usuarios del servicio.

En estos casos, deberá iniciar de forma oficiosa las acciones pertinentes para realizar el cálculo de la devolución de dichos cobros, a través de los mecanismos necesarios que garanticen la devolución. Al respecto vale indicar que, el reintegro deberá corresponder a los valores pagados durante todo el período en el que se efectuó el cobro no autorizado, ya que así lo dispone expresamente el mencionado artículo 1.8.3.1., al indicar que *“la persona prestadora del servicio recalculará de oficio o por orden de la entidad de vigilancia y control, el valor correcto que debió haberse cobrado, con el propósito de corregirlo en la totalidad de las facturas afectadas”*.

Ahora, respecto al plazo con que cuenta el prestador para realizar la devolución, se debe poner de presente que (i) no podrá ser mayor a la mitad del periodo del cobro no autorizado, mientras que la devolución deberá realizarse de acuerdo al cronograma que debe remitir el prestador a la Superservicios; (ii) si existe un contrato de concesión o de otro tipo, la devolución no podrá exceder el término del contrato de que se trate; (iii) si el usuario se desvincula del prestador, la devolución se debe realizar mediante giro; (iv) si el prestador ya no opera en el municipio o se encuentra en liquidación, la devolución se deberá realizar a través de cualquier mecanismo, de lo cual se informará a la Superservicios; y (v) si medió una cesión de contrato y existe pacto entre prestadores entrante y saliente, se estará a lo pactado.

Adicional a lo anterior, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- El prestador podrá elegir realizar la devolución mediante giro en cualquier tiempo y una vez haya detectado el cobro no autorizado, siempre que no se ponga en riesgo su viabilidad financiera.
- No podrá haber compensaciones o cruces tarifarios entre mayores y menores valores entre componentes de costos, cargos o entre servicios, cobrados en la factura.
- El prestador sí podrá hacer la compensación de la devolución cuando los usuarios tengan deudas pendientes de pago, hasta el monto de las deudas.
- Si no hay cesión con el prestador entrante cuando termina el contrato de prestación del servicio y existe una devolución pendiente, el prestador deberá hacer el giro.
- Teniendo en cuenta que la reclamación se presenta en ejercicio del derecho de petición de que trata el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, no aplicará el término señalado por el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.
- La tasa de interés es la del promedio de las tasas activas del mercado, que es igual al interés bancario corriente efectivo anual certificada por Superintendencia Financiera.

### **1.2. Por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control.**

Ahora bien, en referencia a la devolución de los cobros no autorizados por solicitud de la Superservicios, es de indicar que conforme lo dispone el numeral 1.2 del artículo 1.8.3.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, en la cual se encuentra compilada la Resolución CRA 695 de 2013, los cobros no autorizados pueden ser

identificados por la entidad de vigilancia y control, esto es, por la Superservicios, justamente en desarrollo de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control a ella otorgadas, las cuales ejecuta sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, tal como se encuentra previsto en los artículos 75 y 79 de la Ley 142 de 1994.

En efecto, en virtud de lo previsto en el mencionado artículo 79, “*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*”. Así encontramos que, dentro de las numerosas funciones a cargo a la Superservicios, se encuentra la de efectuar el control tarifario a sus vigilados, cuyo propósito es el de identificar que los conceptos incluidos por los prestadores en las facturas, correspondan únicamente a los establecidos y autorizados en las metodologías tarifarias fijadas por las comisiones de regulación, ya que así lo establece el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020:

**“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: (...)*

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. (Subrayas fuera del texto)

Ahora bien, es de indicar que tal como se encuentra previsto en el artículo 20 ibídem, el control tarifario se encuentra a cargo de las Direcciones Técnicas de Gestión de la entidad, en los siguientes términos:

**“Artículo 20. Funciones de las Direcciones Técnicas de Gestión.** *Son funciones de las Direcciones Técnicas de Gestión, las siguientes: (...)*

14. Ejercer vigilancia sobre la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. (Subrayas fuera del texto)

Bajo este contexto, y como quiera que en virtud de lo previsto en la Resolución CRA 943 de 2021, la Superservicios en ejercicio de sus funciones puede identificar cobros no autorizados efectuados por sus vigilados, es de precisar que justamente en ejercicio de tales funciones, y en aras de proteger los derechos de los usuarios, se encuentra facultada para ordenar la devolución de estos cobros no autorizados, en desarrollo de su función de control, tal como se manifestó por parte de esta Oficina Asesora Jurídica a través del Concepto Unificado 40 de 2022, indicó:

### **“3.2. Reclamaciones por vía general.**

*A diferencia de lo que sucede con el sector de acueducto, alcantarillado y aseo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG no se ha ocupado de regular el procedimiento y demás aspectos relacionados con la devolución de cobros no autorizados por vía general, esto es, por situaciones que afectan a dos o más usuarios de estos servicios. Sin embargo, esto no es obstáculo para que los prestadores realicen las devoluciones oficiosamente cuando detecten el cobro de conceptos no autorizados ni para que la Superservicios, en desarrollo de su facultad de corrección y protección a los derechos de los usuarios, así lo ordene.*

*En efecto, el ejercicio de la función de control a cargo de la Superservicios, puede derivar en la imposición de una sanción luego de agotar el procedimiento administrativo sancionatorio. Sin embargo, puede suceder que el incumplimiento regulatorio haya generado mayores beneficios al prestador que el valor de la sanción a imponer. En este caso, se generarían los incentivos para que los prestadores evaluarán los costos de incumplir con la regulación frente a los beneficios de cumplirla, tal como lo señaló el Consejo de Estado. Así*

las cosas, un escenario en el cual el comportamiento contrario a la regulación sea más beneficioso que el que se ajusta a ella es a todas luces indeseable y conllevaría la afectación de los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios.

Justamente, por lo expuesto, el Consejo de Estado ha llegado a la conclusión de que en efecto es posible, en ejercicio de la función de control, que la Superservicios ordene las medidas necesarias para corregir los comportamientos contrarios a la ley y la regulación sin que se limite a la imposición de sanciones previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 buscando la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

En sentencia del 21 de agosto de 2014 el Consejo de Estado afirmó:

'(...) limitar las funciones de vigilancia y control de la Superintendencia como facultades exclusivamente sancionatorias, equivale a asumir que las funciones otorgadas a esta entidad sólo estarían encaminadas a detectar conductas, sin que exista la posibilidad de que estas sean corregidas (.) la facultad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no se limita a la imposición de las sanciones previstas en la ley por incumplimiento de las obligaciones a cargo de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos, sino que además comprende las medidas necesarias para garantizar la intervención estatal orientada a controlar la relación jurídica entre los usuarios y la empresa, para que ésta cumpla efectivamente con los cometidos estatales (...) luego, al ordenar la Superintendencia de Servicios Públicos la devolución de los dineros cobrados actúa en el ámbito de su competencia.'

En el mismo sentido, esta Corporación en sentencia del 26 de noviembre de 2015, sostuvo:

'De no poder la Superintendencia emitir orden para la devolución, no tendría sentido el control tarifario; como tampoco sería útil dicho control, si sólo sirviera como apoyo para que el usuario sustentara y presentara la reclamación ante la empresa. (...) la efectiva protección de los derechos de los usuarios derivada del ejercicio de la función del control tarifario a las empresas de servicios públicos, carece de contenido jurídico si no se emite orden de devolver lo cobrado en exceso (...).'

En la sentencia de 2015 el Consejo de Estado expuso que, en última instancia, lo que se persigue a través del ejercicio de las funciones de vigilancia y control, es precisamente que frente a la ocurrencia de una situación irregular, el prestador del servicio realice las acciones tendientes a corregir la conducta irregular en la que incurrió, de acuerdo con lo que la entidad de control le ordene para el efecto, correctivo que en el caso de un cobro irregular, se traduce justamente en la orden de devolver los dineros cobrados de esta manera, a los usuarios afectados con el mismo.

Estas posiciones del Consejo de Estado fueron ratificadas recientemente, de la siguiente forma:

'(...) los numerales 1° y 2° el artículo 79 ibídem, subrogado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001 (...) a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le corresponde evitar la afectación en forma directa e inmediata de los derechos de los usuarios a través de la vigilancia y control del cumplimiento del ordenamiento jurídico.

En desarrollo de esta función de control, conforme ha sido reconocido por esta Sección, 'la entidad cuenta con amplias facultades para ordenar los correctivos necesarios con el fin de subsanar las situaciones de los vigilados que transgredan, por acción u omisión, el orden jurídico vigente. Debe advertirse que dicha función se realiza con la finalidad de proteger los derechos de los usuarios, los cuales además de gozar de una especial protección resultan ser el pilar fundamental en la prestación de los servicios públicos'.

En este orden de ideas, y de acuerdo con los pronunciamientos efectuados por el Consejo de Estado en relación con las funciones a cargo de la Superservicios, específicamente con la función de control, se

concluye que, en efecto, el propósito del ejercicio de esta última, es el de propender por la protección de los derechos de los usuarios de estos servicios, cuando el incumplimiento de las normas legales y regulatorias que conforman el régimen que los gobierna, los afecta de forma directa o indirecta; protección que valga señalar, se traduce en este caso, en la devolución de cobros no autorizados.

Así las cosas, de lo expuesto se puede indicar que la función de control tiene una doble connotación: (i) sancionatoria y (ii) correctiva. De ahí que, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, las órdenes de devolución de cobros no autorizados puedan darse en diferentes contextos: (i) como parte de un proceso administrativo sancionatorio, cuyo propósito es establecer la ocurrencia de conductas que transgredan el régimen de los servicios públicos y, en consecuencia, imponer las sanciones a que haya lugar; o (ii) como un acto unilateral de la administración, de conformidad con el artículo 106 y siguientes de la Ley 142 de 1994, cuyo propósito será ordenar los correctivos necesarios con el fin de subsanar las situaciones de los vigilados que transgredan el régimen, como ocurre en el contexto del control tarifario (...)". (Subrayas fuera del texto)

Conforme con lo indicado, es claro que la función de control involucra no sólo la potestad sancionatoria, sino adicionalmente, la facultad de imponer correctivos, motivo por el cual una vez se identifica el comportamiento contrario al régimen, en el marco del control tarifario que realizan las Direcciones Técnicas de Gestión de la Superservicios, **se podrá requerir** al correspondiente prestador, la devolución de estos cobros no autorizados, con el fin de proteger los derechos de los usuarios.

En línea con lo anterior, se informa que la Superservicios ha estandarizado los procesos que en desarrollo de sus competencias se vienen adelantando, siendo uno de ellos, el correspondiente a la orden de devolución de cobros no autorizados a usuarios de servicios públicos domiciliarios, los cuales se encuentran publicados en el Sistema Integrado de Gestión y Mejora – SIGME, información que es de carácter público y se encuentra en la página web institucional [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co).

Estos procedimientos pueden ser consultados fácilmente por todos los usuarios y prestadores de la siguiente forma:

1. Ingreso al link <http://sigmecalidad.superservicios.gov.co/> accediendo con el usuario: consulta y clave: consulta.
2. En el diagrama del mapa de procesos, debe dar clic en el proceso de “medidas para el control”. La página le mostrará dos veces el diagrama, por tanto, debe seleccionar este proceso dos veces.
3. Luego de lo anterior, se hará visible una página en donde encontrará las siguientes cuatro listas desplegables: Ficha técnica - Formatos – Instructivos – **Procedimiento** – Proceso - Registro. Deberá hacer clic en la lista desplegable de “**Procedimiento**”.
4. Al ingresar a la lista de formatos, encontrará uno con el nombre de “orden de devolución de cobros no autorizados a usuarios de servicios públicos domiciliarios” que se identifica con el código **CT-P-006**, al cual se puede acceder haciendo clic sobre el procedimiento a consultar, se visualizará un archivo pdf. con el contenido del mismo.

En todo caso, se remitirá copia del mismo con el presente concepto.

Teniendo en cuenta que este procedimiento es adelantado en el marco de una actuación administrativa sancionatoria y en razón a que la Ley 142 de 1994 no contempla un procedimiento especial de esta naturaleza, el procedimiento que se sigue es el establecido en los artículos 47 y siguientes del CPACA, que sobre el particular establece: “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”.



Como se observa, este procedimiento administrativo sancionatorio se aplica a (i) las actuaciones administrativas sancionatorias que no cuenten con un procedimiento sancionatorio propio, y (ii) las actuaciones administrativas que tienen procedimiento administrativo especial, pero solo para suplir los vacíos que existan en dicho procedimiento.

Por último cabe informar que, contra el acto administrativo que ordena la devolución de cobros no autorizados, únicamente procede el recurso de reposición, tal como lo indica el inciso primero del artículo 113 de la Ley 142 de 1994 al señalar que, contra los actos del Superintendente de Servicios Públicos “*sólo cabe el recurso de reposición, que podrá interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación o publicación*”, ello, por cuanto los Superintendentes Delegados, actúan bajo la delegación efectuada por el Superintendente, motivo por el cual, no procede el recurso de apelación.

### **1.3. Procedimiento de devolución por vía particular.**

Ahora, en referencia a la devolución de cobros no autorizados por vía particular, es decir, por solicitud expresa del usuario, este deberá atender el procedimiento de defensa del usuario en sede de la empresa, contemplado en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, tal como se indicó por esta oficina en el ya mencionado Concepto Unificado 040 de 2022. Veamos:

***“(…) 2.3. Devolución de dineros por la vía particular en ejercicio de la defensa del usuario en sede de la empresa y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.***

*Ante situaciones de inconformidad de un usuario frente a las facturas de cobro de servicios públicos que les son remitidas, este puede acudir de forma directa ante el prestador, efectuando las peticiones o reclamaciones que considere pertinentes, respecto de los valores con los que no está de acuerdo, o frente a las actuaciones de facturación que hayan sido desarrolladas por el respectivo prestador.*

*De conformidad con el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, una vez resuelta la petición de fondo dentro del término legal, esto es, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de su presentación, el usuario tendrá acceso a los recursos previstos en el artículo 154 *ibidem*, que son un medio de impugnación, a través del cual puede manifestar su oposición o desacuerdo frente a las decisiones del prestador que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato, solicitando que esas decisiones sean revisadas, modificadas o revocadas por el mismo prestador en primera instancia, o por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en segunda instancia.*

*En este sentido, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, señala que el recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar al prestador a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato y, a renglón seguido, indica que “contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en los casos en que expresamente lo consagra la ley”, lo que en otras palabras significa, que los recursos procedentes contra las decisiones referidas, son el de reposición en sede del prestador y los de apelación y queja ante la Superservicios, este último cuando quiera que el de apelación haya sido negado por quien debería resolver la primera instancia.*

*(…) Entonces, si un usuario considera que se le han hecho cobros no autorizados, la reclamación deberá versar sobre las facturas con las que no esté de acuerdo, y una vez resueltas tales reclamaciones, podrá interponer contra el acto respectivo y dentro de los plazos previstos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, tanto el recurso de reposición para que lo resuelva el prestador, como el subsidiario de apelación, que lo debe resolver la Superservicios, a través de la Dirección Territorial correspondiente tal como lo establece el artículo 24 del Decreto 1369 de 2020.*

(...) A diferencia de lo que sucede con el sector de acueducto, alcantarillado y aseo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG no se ha ocupado de regular el procedimiento y demás aspectos relacionados con la devolución de cobros no autorizados por vía general, esto es, por situaciones que afectan a dos o más usuarios de estos servicios. Sin embargo, esto no es obstáculo para que los prestadores realicen las devoluciones oficiosamente cuando detecten el cobro de conceptos no autorizados ni para que la Superservicios, en desarrollo de su facultad de corrección y protección a los derechos de los usuarios, así lo ordene (...). (Subrayas fuera del texto)

En consecuencia, cuando un usuario considere que la factura de un servicio público contiene un cobro no autorizado, puede acudir de forma directa ante el prestador del servicio, con el propósito de efectuar la reclamación que considere pertinente, respecto de los valores de la factura con los que no está de acuerdo, o frente a las actuaciones de facturación que hayan sido desarrolladas por el prestador, haciendo uso de los mecanismos de defensa consagrados en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994.

Si presentada la reclamación, la respuesta otorgada por el restador no satisface al reclamante, este puede interponer los recursos pertinentes a que se refieren el artículo 154 ibídem, en las oportunidades y los límites temporales allí establecidos.

## **CONCLUSIONES**

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

*“1. Está claro el “PROCEDIMIENTO PQR” y la caducidad de cinco (5) meses para reclamar contra factura, contemplada en el artículo 154 de la Ley 142, ¿y cuál es el procedimiento a seguir en virtud de la FUNCIÓN DE CONTROL de la Superservicios establecida en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001? Y es claro que la actuación administrativa corresponde a la Superservicios, ¿pero ante cuál de sus dependencias se inicia, la Delegada para la Protección al Usuario, o la Delegada para Energía y Gas / Acueducto, Alcantarillado y Aseo? ¿Cuál es el término legal para el desarrollo de la actuación de la Superintendencia, en la primera instancia y en la segunda?”*

Conforme lo dispone el numeral 1.2 del artículo 1.8.3.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, los cobros no autorizados pueden ser identificados por la Superservicios en desarrollo de sus funciones, quien cuenta con plenas facultades para ejercer la inspección, vigilancia y control de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, según lo previsto en los artículos 75 y 79 de la Ley 142 de 1994.

Dentro de las funciones de la Superservicios contenidas en los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, se encuentra la de adelantar el control tarifario a sus vigilados, cuyo objetivo es el de identificar que los conceptos incluidos por los prestadores en las facturas, correspondan únicamente a los establecidos y autorizados en las metodologías tarifarias fijadas por las comisiones de regulación.

El desarrollo de la función de control tarifario, fue asignada por el artículo 20 del Decreto 1369 de 2020 a las Direcciones Técnicas de Gestión de la entidad, las cuales pueden ordenar la devolución de cobros no autorizados, luego de surtir la investigación administrativa pertinente o como correctivo de control, cuando el valor de los beneficios es mayor a la sanción.

Ahora bien, el procedimiento administrativo sancionatorio para ordenar la devolución de cobros no autorizados, se adelanta conforme al procedimiento consagrado en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, y se encuentra internamente estandarizado a través del procedimiento código CT-P-006, adjunto al presente concepto, y contra dicho acto administrativo que ordena la devolución, únicamente procede el recurso de reposición.

*“2. ¿Cuál es el procedimiento a seguir en virtud de la Resolución CRA 294 de 2004 que fue modificada por la Resolución CRA 659 de 2013, por cobros no autorizados? ¿La actuación administrativa correspondiente se inicia ante el prestador del servicio, o la Superservicios? Si es ante la Superservicios, ¿en cuál de sus dependencias se surte la primera instancia, y en cuál la segunda? ¿Cuál es el término legal para el desarrollo de la actuación administrativa, en la primera instancia y en la segunda?”*

La Resolución CRA 943 de 2021, determina que la devolución de los cobros no autorizados se podrá hacer (i) por vía general, la cual deberá ser efectuada oficiosamente por el prestador o por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control, o (ii) por vía particular, atendiendo el procedimiento contenido en los artículos 154 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

*“3. Si la actuación administrativa referida en el numeral anterior se inicia ante el prestador del servicio, ¿se le puede presentar la petición en un mismo escrito, reclamando contra la facturación de los últimos cinco (5) meses los ajustes y devoluciones por cobros indebidos, y la devolución total por el cobro no autorizado en el resto del tiempo en que fue aplicado?”*

El procedimiento de devolución de cobros no autorizados por vía particular, se adelanta a solicitud del usuario en ejercicio de lo establecido por el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, el cual determina que: *“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”.*

Esto significa que si el usuario considera que se le han hecho cobros no autorizados, y lo hace por vía particular, la reclamación deberá versar sobre las facturas con las que no esté de acuerdo, y una vez resueltas tales reclamaciones, podrá interponer contra el acto respectivo y dentro de los plazos previstos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, tanto el recurso de reposición para que lo resuelva el prestador, como el subsidiario de apelación, que lo debe resolver la Superservicios, es decir que, tanto el procedimiento, como todos los términos en el contemplados. se aplican para las reclamaciones de esta naturaleza.

Si por el contrario la reclamación se hace por vía general, deberá atender lo dispuesto al respecto en la Resolución CRA 943 de 2021. Esto significa que se puede utilizar una vía o la otra, pero de forma independiente.

*“4. Al definir en el artículo 1, numeral 1.1., ¿la Resolución CRA 659 de 2013, que “Los cobros no autorizados pueden tener su origen en servicios no prestados, tarifas que no corresponden a la regulación y cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos”, la expresión subrayada comprende lo que las Ley, ¿las reglamentaciones sobre servicios públicos y las regulaciones de las Comisiones prohíben cobrar en la facturación de estos servicios?”*

De acuerdo con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, los prestadores solo podrán cobrar en la factura los conceptos relacionados directamente con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin que sea posible el cobro de bienes y servicios que no tengan relación con el suministro, prestación o ejecución del contrato, como tampoco es posible afectar la estructura tarifaria establecida para cada servicio público domiciliario.

En este sentido, los conceptos no previstos en la Ley obedecen a aquellos que no guardan relación directa con la prestación del servicio, y que por tanto no se encuentran incluidos dentro de la estructura tarifaria vigente para el servicio de que se trate, ya que así se encuentran dispuesto en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que gobiernan la prestación de estos servicios.

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,

**FREDY RAÚL SILVA GÓMEZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

<NOTAS PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20235291268052

TEMA: COBROS NO AUTORIZADOS.

Subtemas: Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Orden de devolución de cobros no autorizados.

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 el cual se modifica el artículo 8° del Decreto 2223 de 1996”.*

7. *“Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”*

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