



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 557 DE 2022

(septiembre 13)

Bogotá, D.C.,

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

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 relativas al otorgamiento de créditos financieros por parte de un prestador y su inclusión en las facturas de servicios públicos domiciliarios, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾

Decreto 2223 de 1996⁽⁶⁾

Decreto 828 de 2007⁽⁷⁾

Concepto Unificado SSPD No. 32 de 2016

Concepto Unificado SSPD No. 040 de 2022

Concepto SSPD-OJ 2018-251

CONSIDERACIONES

Previo a desarrollar los ejes temáticos que orientarán la respuesta a las preguntas de la consulta, resulta necesario reiterar que el alcance de los conceptos jurídicos emitidos por esta Superintendencia en ejercicio de su función consultiva, se enmarcan en las previsiones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 el cual al tenor literal señala:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (subraya fuera de texto)

De esta forma, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no pretende resolver una situación particular, sino brindar orientación acerca de la manera cómo actúa la administración en la generalidad de los casos, orientación que en ningún caso será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Adicionalmente, debe mencionarse que este concepto no aprueba o autoriza actos y/o contratos de prestadores de servicios públicos particulares. Lo anterior, en atención al párrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 el cual señala:

“ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

(...)

PARÁGRAFO 1o. En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. (...) (subraya fuera de texto)

Habiendo aclarado lo anterior y a efectos de resolver la consulta, se procederán a desarrollar los siguientes ejes temáticos: 1. objeto de los prestadores de servicios públicos 2. cobros no autorizados en las facturas de servicios públicos domiciliarios y 3. denuncias ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1. Objeto de los prestadores de servicios públicos.

El artículo 18 de la Ley 142 de 1994 define el alcance del objeto de las ESP así:

“ARTÍCULO 18. OBJETO. La Empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

Las comisiones de regulación podrán obligar a una empresa de servicios públicos a tener un objeto exclusivo cuando establezcan que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario. En todo caso, las empresas de servicios públicos que tengan objeto social múltiple deberán llevar contabilidad separada para cada uno de los servicios que presten; y el costo y la modalidad de las operaciones entre cada servicio deben registrarse de manera explícita.

Las empresas de servicios públicos podrán participar como socias en otras empresas de servicios públicos; o en las que tengan como objeto principal la prestación de un servicio o la provisión de un bien indispensable para cumplir su objeto, si no hay ya una amplia oferta de este bien o servicio en el mercado. Podrán también asociarse, en desarrollo de su objeto, con personas nacionales o extranjeras, o formar consorcios con ellas.

PARÁGRAFO. Independientemente de su objeto social, todas las personas jurídicas están facultadas para hacer inversiones en empresas de servicios públicos. En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta Ley y de la ley que las regule. En los concursos públicos a los que se refiere esta Ley se preferirá a las empresas en que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.” (subraya fuera de texto)

Según este artículo, los prestadores deben tener como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que refiere la Ley 142 de 1994 y/o realizar una o varias de las actividades complementarias de dichos servicios.

Ahora bien, esta disposición no impide que los prestadores de servicios públicos domiciliarios desarrollen actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y/o sus actividades complementarias, tal como ha sido mencionado por esta Oficina, entre otros, en el Concepto SSPD-OJ 251 de 2018, en el que se indicó:

“(…) esta Oficina se permite recordar que el artículo 18 de la Ley 142 de 1994[3], se ha referido en torno al objeto social de los prestadores de servicios públicos, en los siguientes términos:

“Artículo 18. Objeto. La empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa. (…)”

Nótese que la norma citada no excluye la posibilidad de que quienes presten servicios públicos domiciliarios, desarrollen actividades distintas de aquellos y sus actividades complementarias, de lo que se sigue que las personas prestadoras de los mismos, pueden tener por objeto cualquier actividad, siempre y cuando esta se encuentre prevista en su objeto social y con su realización no se ponga en riesgo la eficiente y continua prestación del servicio público que constituye su actividad principal.

Al respecto de lo anterior, en Concepto SSPD – OJ 2009 – 574, esta Oficina Asesora expresó lo siguiente:

“En el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, se establece que el objeto de las empresas prestadoras de servicios públicos es la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica la mencionada ley o que puedan derivarse de actividades complementarias de los mismos.

En cuanto a la interpretación de la norma anterior, esta Oficina Asesora Jurídica se ha manifestado de manera reiterada en diferentes conceptos, entre otros los SSPD-OJ- 2007-182, SSPD-OJ-2007-227, y ha indicado que en la prestación de servicios públicos se debe dar aplicación a la libre iniciativa y a la libre competencia, sin que se de una restricción en los objetos sociales y a las actividades a desarrollar. De la misma manera, se ha anotado que por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos se pueden prestar otros servicios

siempre y cuando estén previstos en su objeto social y ello no ponga en riesgo la prestación del servicio a su cargo de manera eficiente y continua.

Teniendo en cuenta lo anterior, la empresa podrá prestar los servicios anotados en tanto estos se encuentren dentro de su objeto social. De no ser así, dicha prestación deberá estar precedida de la respectiva reforma estatutaria teniendo en cuenta, para tal efecto, las normas que gobiernan a las empresas industriales y comerciales del orden territorial."

Dicha posición histórica de la entidad se ha sustentado en tres argumentos: i) en los principios de libre iniciativa y libre competencia que rigen los servicios públicos domiciliarios y que no se encuentran taxativamente limitados en la Ley 142 de 1994; ii) en el hecho de que las comisiones de regulación, en todo caso, pueden exigir a las empresas de servicios públicos que tengan objeto múltiple, que pasen a uno exclusivo cuando la duplicidad del objeto limite la competencia (inciso 2o del art. 18 de la Ley 142 de 1994) y, iii) porque, en todo caso, la Ley exige llevar contabilidad separada para cada una de las actividades a ser desarrolladas lo que permite diferenciarlas y no afectar la prestación (ídem y art. 6.4.). (...)" (subraya fuera de texto)

Conforme con el concepto previamente citado, los prestadores pueden desarrollar actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, siempre que estas actividades se encuentren en el objeto social del prestador y no afecten la prestación del respectivo servicio público domiciliario. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las Comisiones de Regulación respectivas pueden solicitar a los prestadores tener exclusividad en su objeto, si la multiplicidad de actividades que esta realiza limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario.

Al respecto, es importante aclarar que cuando un prestador desarrolle actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y/o cualquier otra actividad regulada por la Ley 142 de 1994, estas actuaciones no estarán sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios- pues sus competencias se limitan al ámbito de aplicación de la Ley 142 de 1994 y demás normativa propia de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia es competente para pronunciarse respecto de los cobros que un prestador puede incluir en sus facturas de servicios públicos domiciliarios, ya que este aspecto está regulado por la Ley 142 de 1994 y demás normativa aplicable a la prestación de dichos servicios como se expondrá a continuación.

2. Cobros no autorizados en las facturas de servicios públicos domiciliarios.

Los artículos 147 ⁽⁸⁾ y 148 ⁽⁹⁾ de Ley 142 de 1994 en concordancia con lo señalado en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007), regula los cobros que no se pueden realizar en las facturas de servicios públicos domiciliarios en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 8. 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". (resaltado fuera de texto)

Conforme la norma en cita, la regla general es que los prestadores de servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias no pueden cobrar conceptos distintos a dichos servicios en las facturas que expiden por el suministro de éstos, tales como, por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, seguros u otros conceptos comerciales. En el evento en el que el prestador incluya en la factura este tipo de cobros, se debe tener presente, al tenor de la norma transcrita, lo siguiente:

- (i) La inclusión de estos cobros deberá estar autorizados de manera expresa por el suscriptor o usuario.
- (ii) Las obligaciones originadas por conceptos diferentes a la prestación del servicio o ejecución del contrato de condiciones uniformes deberán totalizarse por separado en la factura del servicio público domiciliario respectivo, a fin de que el usuario o suscriptor pueda realizar el pago del servicio público domiciliario de manera independiente al pago de los otros conceptos, para lo cual, deberá dirigirse a las oficinas del prestador el cual facilite la factura requerida para pago del consumo del servicio.
- (iii) El usuario y/o suscriptor podrá pagar únicamente el valor del servicio público domiciliario respectivo, sin que la falta de pago de otros conceptos pueda generar suspensión de dicho servicio por parte del prestador.

De este modo, para que el prestador de servicios públicos domiciliarios pueda incluir en la factura bienes o servicios ajenos a la prestación del servicio público, deberá dar cabal cumplimiento a lo señalado en los artículos 148 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 8 del Decreto 2223 del 1996, modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007 citados.

Sobre el particular el Concepto Unificado SSPD No. 040 de 2022 señaló:

"(...) 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:

"Artículo 148. Requisitos de las facturas. (...)"

Este precepto legal está reglamentado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007³⁹, que modificó el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, y el cual establece lo siguiente:

"Artículo 1. Modificase el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, el cual quedará así: (...)"

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, cuente 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. (...)" (resaltado fuera de texto)

Valga indicar que, en el caso de cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, las empresas también 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, conforme con lo expuesto en el artículo 8 ibídem.

De igual forma, se aclara que el usuario -al cual corresponde autorizar el cobro en la factura- es la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación del servicio público, que bien puede ser el propietario del

inmueble en donde este se presta, o bien el receptor directo del servicio, en los términos del numeral 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generan solidaridad respecto del propietario del inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa, según lo dispone el inciso final del artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007).

3. Denuncias ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La Superservicios tiene la función de vigilar y controlar el cumplimiento de las Leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en los términos del numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994⁽⁹⁾. Esta función se ejerce mediante procedimientos administrativos, que pueden dar lugar a la imposición de las sanciones que se encuentran previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

Sobre el particular, esta Oficina mediante Concepto Unificado SSPD No. 32 de 2016, ha mencionado que las formas para iniciar las actuaciones administrativas sancionatorias en sede de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son, principalmente: i) por denuncia de un ciudadano o usuario o ii) de oficio por esta Superintendencia. En cuanto al inicio de una actuación administrativa sancionatoria, el citado concepto señaló:

“(...) 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⁽⁹⁾:

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 de texto)

Conforme con lo expuesto, se observa que la denuncia debe contener (i) la identificación del autor de la denuncia y del denunciado; (ii) una relación clara de los hechos que conozca el denunciante; (iii) las normas que se consideran posiblemente vulneradas y iv) las pruebas que sustenten la denuncia. Lo anterior, a efectos de que exista mérito para abrir la investigación pertinente.

De esta forma, teniendo en cuenta que en el escrito de consulta se enuncian algunos hechos que pueden constituir conductas violatorias del régimen de servicios públicos, se dará traslado de dicho documento a la Superintendencia Delegada de Energía Eléctrica y Gas Combustible a efectos de que dicha dependencia, si lo estima pertinente, de apertura a la investigación correspondiente.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas y a manera de conclusión, se procede a dar respuesta a las preguntas planteadas:

“1.- Se me informe jurídicamente cual es el papel de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS para vigilar y sancionar la (...) 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.”

“4.- Se me informe por que otorgan créditos sin la autorización del propietario del inmueble.”

La Superservicios tiene la función de vigilar y controlar el cumplimiento de las Leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en los términos del numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

Al respecto, es importante tener en cuenta que los prestadores pueden desarrollar actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y/o sus actividades inherentes y complementarias, siempre que estas actividades se encuentren en el objeto social del prestador y no afecten la prestación del respectivo servicio, sin embargo, en caso que prestador desarrolle actividades diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, estas actividades no estarán sujetas a la vigilancia de la Superservicios pues se daría una extralimitación de las funciones asignadas.

En particular, la Superservicios no puede vigilar las condiciones bajo las cuales una ESP otorga créditos financieros a personas particulares, por lo cual no puede pronunciarse, por ejemplo, acerca de las razones por las cuales una ESP decide otorgar créditos financieros a terceros sin la autorización de propietarios de inmuebles.

No obstante, es preciso aclarar que las funciones asignadas a esta Superintendencia solo serán ejercidas, en el marco de la consulta, siempre que el actuar del prestador conlleve un incumplimiento a la normativa propia de la prestación del servicio, como podría ser lo contemplado en los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994, en consonancia con el Decreto 828 de 2007, en cuanto a la factura de los servicios públicos.

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

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.”

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

Si bien la regla general es que los prestadores no pueden cobrar conceptos distintos a los servicios públicos domiciliarios en las facturas que expiden por el suministro de éstos, esta regla tiene una excepción de conformidad con lo señalado en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 10 del Decreto 828 de 2007).

En este sentido, se requiere el cumplimiento de algunos requisitos para que sea procedente dicho cobro, considerando que *“(...) 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”*, aspectos que se exponen en el Concepto Unificado SSPD No. 040 de 2022 y que consisten en:

- 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, cuente 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.

Valga indicar que, en el caso de cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, las empresas también 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, conforme con lo expuesto en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007).

De igual forma, el usuario al cual corresponde autorizar el cobro en la factura es la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación del servicio público, el cual puede ser el propietario del inmueble en donde este se presta o el receptor directo del servicio, en los términos del numeral 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

Sin perjuicio de lo anterior, debe reiterarse que las deudas originadas de 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, según lo dispone el inciso final del artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007).

“6.- Porque 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 a terceras personas sin la autorización del propietario.”

Como fue explicado en los considerandos de esta concepto, las deudas originadas de 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, según lo dispone el inciso final del artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007).

Adicionalmente, en el caso de cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, las empresas también deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario (propietario del inmueble o beneficiario directo del servicio) cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión, conforme con lo expuesto en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996 (modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007).

En caso que un prestador esté incumpliendo los deberes anteriormente expuestos, o cualquier otra norma a la que se encuentre sujeto conforme con la Ley 142 de 1994, se podrá iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio en el marco de lo descrito en los considerandos de este concepto.

“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.”

Con el fin de iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio frente a un prestador, cualquier persona puede presentar denuncia ante esta Superintendencia la cual deberá contener: (i) identificación del autor de la denuncia y del denunciado; (ii) una relación clara de los hechos que conozca el denunciante; (iii) las normas que se consideran posiblemente vulneradas y iv) las pruebas que posea y permitan demostrar el incumplimiento que se denuncia. Lo anterior, a efectos de que exista mérito para abrir la investigación pertinente.

Conforme lo expuesto y considerando que en el escrito de consulta se enuncian algunos hechos que pueden constituir conductas violatorias del régimen de servicios públicos, se dará traslado de dicho documento y de este concepto a la Superintendencia Delegada de Energía Eléctrica y Gas a efectos de que dicha dependencia, si lo estima pertinente, de apertura a la investigación correspondiente.

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 Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>

1. Radicado: 20225292570232

TEMA: COBROS NO AUTORIZADOS

Subtemas: Objeto social de las ESP, 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 el cual se señalan normas que garantizan la participación activa de la comunidad en el cumplimiento de los compromisos del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios"*
7. *"Por el cual se modifica el artículo 80 del Decreto 2223 de 1996"*



8. **"ARTÍCULO 147. NATURALEZA Y REQUISITOS DE LAS FACTURAS.** Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

PARÁGRAFO. *Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado."*



9. **“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.” (resaltado fuera de texto)

10. **“ARTÍCULO 79. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA.** *<Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:*

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. (...)*

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