



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 8 DE 2023

(enero 10)

#### Ref. Solicitud de concepto<sup>(1)</sup>

#### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>(2)</sup>, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

#### ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>(3)</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>(4)</sup>.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

#### CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“(...) solicito a enel - superservicios, sic y Superfinanciera. me aclare cuál es la entidad responsable de investigar requerir y sancionar a las empresas de servicios públicos que venden seguros y asistencias amarradas a la factura de servicios públicos. y abusan del cliente porque ninguna entidad del estado asume la defensa del cliente.*

*compre una asistencia exequial 360 y enel se niega por todos los medios y mentiras y engaños a entregarme la póliza o clausulado del servicio adquirido. siempre me envía una póliza anexa, pero de asistencias del*

*hogar y no la de funeral 360 que fue la que adquirí. con esta es lam4 vez que solicito la póliza y ellos evaden la entrega. una póliza exequial trata de un fallecimiento y su proceso y no. el clausulado de reparaciones del hogar que es el que me envían. porque se niegan a entregar el clausulado?" (SIC)*

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

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

Decreto 1077 de 2015

Ley 1437 de 2011

Concepto Unificado 040 de 2022

Concepto SSPD-OAJ-2022-466

## **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.

En este sentido, en el presente concepto se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) funciones de la SSPD; (ii) cobros no autorizados; y (iii) objeto múltiple de los prestadores.

### **(i) Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

De forma inicial es de indicar que, en desarrollo de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 365, 367 y 370 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 142 de 1994 en cuyo artículo 75 determinó que las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, estarían en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad creada en la misma ley, como un organismo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

Por su parte, el artículo 79 ibídem, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, establece de manera específica las funciones a cargo de la Superservicios, las cuales actualmente se encuentran contenidas en el artículo 6° del Decreto 1369 de 2020.

Al respecto es de precisar, que las funciones descritas en las disposiciones mencionadas son numerosas, pero de forma general, circunscriben el ámbito de competencia de la Superintendencia a ejercerlas sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebran los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como sobre el cumplimiento de las leyes, regulaciones y reglamentos 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 este sentido, la competencia de esta Superintendencia y en especial, el ejercicio de las funciones aludidas, se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y de forma específica, en cuanto a la ejecución de las actividades mencionadas, por lo que de igual manera, los pronunciamientos que en ejercicio de la función consultiva emite, deben estar relacionados con los aspectos propios de la prestación de dichos servicios.

En consecuencia, dentro del ámbito de competencia de esta Superintendencia, no se encuentra la función de investigar, requerir y sancionar a quienes venden bienes o servicios ajenos a la prestación de servicios públicos domiciliarios, así quienes lo hagan se encuentren constituidos como empresas prestadoras de estos servicios públicos. En estos casos y dependiendo del bien o servicio de que se trate, podrá acudir el ciudadano que se sienta afectado, a la Superintendencia de Industria y Comercio o a la Superintendencia Financiera, a esta última, en el caso de los seguros.

**(ii) Cobros no autorizados.**

En claro lo anterior, es preciso traer a colación lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que señala los requisitos mínimos que deben contener las facturas de servicios públicos domiciliarios y que, en relación con los cobros diferentes a los derivados de la prestación del servicio, que se efectúan a través de la factura indica:

*“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. Adicionalmente dispone que los prestadores no pueden cobrar conceptos diferentes a los previstos en el contrato de condiciones uniformes de los contratos.

Así las cosas, por expresa disposición legal, los prestadores de servicios públicos domiciliarios solo podrán cobrar en la factura los conceptos mencionados, esto es, los relacionados con la prestación directa 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, salvo que el cobro provenga de un mandato legal o que cuente con la autorización del usuario. 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 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'.

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 servicios públicos domiciliarios, 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.

En este sentido, si bien en principio los prestadores únicamente pueden cobrar lo pertinente a la prestación del servicio, sin incluir en la factura cobros distintos, podrán hacerlo cuando cuentan con autorización expresa del usuario para ello, evento en el cual, se deben individualizar y diferenciar claramente los valores correspondientes al pago del servicio, de las sumas a pagar por los demás conceptos.

De igual forma, se deben otorgar facilidades para el pago de la tarifa del servicio público, sin que se generen cobros adicionales por esta gestión, y sin que el prestador pueda suspender el servicio, por el no pago de los conceptos diferentes al mismo, deudas que además no generan solidaridad respecto del propietario del inmueble, salvo aceptación expresa.

En todo caso vale precisar que las obligaciones derivadas de conceptos diferentes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios no hacen parte del régimen que gobierna estos servicios, ya que surgen en virtud de la celebración de acuerdos comerciales diferentes, en los que prima la autonomía de la voluntad de las partes, y en los que por ende, la Superservicios carece de competencia.

Finalmente es importante advertir, que si bien los prestadores en caso de aceptación del usuario pueden incluir en la factura valores correspondientes a cuotas derivadas de créditos, bienes y/o servicios, por lo general no son ellos quienes están realizando la venta de los mismos, sino que en virtud de la autorización que otorgan los usuarios, realizan el recaudo periódico de las sumas de dinero correspondientes a tales adquisiciones. Lo anterior, salvo que, dentro del objeto social del prestador, se encuentre incluida la realización de otras actividades diferentes a la prestación del servicio, como a continuación se expondrá.

### **(iii) Objeto múltiple de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.**

El artículo 18 de la ley 142 de 1994, establece con respecto al objeto de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, lo siguiente:

**“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.” (Subrayado fuera de texto)*

Con respecto a la facultad de los prestadores de servicios públicos domiciliarios de tener objeto múltiple para poder desarrollar de forma simultánea, no solo las actividades propias del servicio público domiciliario o sus complementarias, sino adicionalmente otras distintas a la prestación, es de indicar que las mismas deben encontrarse descritas en su objeto social, ya que de lo contrario, el prestador deberá efectuar la reforma estatutaria pertinente, en el sentido de ampliarlo incluyendo las actividades o servicios adicionales que va a desarrollar.

*De igual forma, el legislador determinó que el ejercicio de dicha potestad por parte de los prestadores, no debe poner en riesgo la prestación eficiente y continua del servicio a su cargo, motivo por el cual se encuentra establecido en la norma, como excepción al ejercicio de la misma, que cuando el ente regulador del sector correspondiente, establezca que la multiplicidad del objeto limita la competencia y no produce economías de escala o de aglomeración en beneficio del usuario, puede obligar a la empresa prestadora a limitar su objeto social al desarrollo del servicio o servicios públicos que preste.*

En todo caso, como lo señalan las disposiciones enunciadas, el objeto social dedicado a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, será predominante y/o preponderante sobre las demás actividades diferentes a estos servicios que puedan llegar a desarrollar los prestadores, ya que se trata de servicios esenciales, tal como lo dispone el artículo 4º de la Ley 142 de 1994.

Conforme con lo indicado, es perfectamente factible que un prestador de servicios públicos domiciliarios, que tenga incluido en su objeto social, la venta de bienes y servicios diferentes a los propios de la prestación del servicio público domiciliario, pueda desarrollarlos de manera simultánea, siempre que (i) el cobro adicional, no derivado del servicio público se encuentra previsto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, (ii) cuenta con un acuerdo previo que lo soporte; (iii) esté autorizado por el usuario; y (iv) se totalice por separado del servicio público respectivo, evento en el cual, las obligaciones que surgen por la venta de estos bienes o servicios ajenos a la prestación, no son objeto de la inspección, vigilancia y control de la Superservicios.

## **CONCLUSIONES**

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

- Las funciones de la Superservicios circunscriben de forma general el ámbito de su competencia, a ejercerlas sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebran los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como sobre el cumplimiento de las leyes, regulaciones y reglamentos 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 este sentido, la competencia de esta Superintendencia y en especial, el ejercicio de las funciones aludidas, se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y de forma específica, en cuanto a la ejecución de las actividades mencionadas, por lo que de igual manera, los pronunciamientos que en ejercicio de la función consultiva emite, deben estar relacionados con los aspectos propios de la prestación de dichos servicios.

- Como regla general, el legislador consagró la prohibición de incluir en la factura cobros diferentes a los derivados de la prestación del servicio; sin embargo, de forma excepcional, pueden incluir cobros diferentes a los relacionados con la prestación, y para ello, es necesario (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.

- Conforme lo dispone el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de *servicios* públicos domiciliarios se encuentran facultados para tener objeto múltiple con el propósito de desarrollar de forma simultánea, no solo las actividades propias del servicio público domiciliario o sus complementarias, sino adicionalmente otras distintas a la prestación, las cuales en todo caso deben encontrarse descritas en su objeto social, sin que su ejecución ponga en riesgo la prestación eficiente y continua del servicio a su cargo. En este sentido, podrá desarrollar tales actividades de manera simultánea, siempre que cumpla con las condiciones mencionadas.

- Dentro del ámbito de competencia de esta Superintendencia, no se encuentra la función de investigar, requerir y sancionar a quienes venden bienes o servicios ajenos a la prestación de servicios públicos domiciliarios, así quienes lo hagan se encuentren constituidos como empresas prestadoras de estos servicios públicos. En estos casos y dependiendo del bien o servicio de que se trate, podrá acudir el ciudadano que se sienta afectado, a la Superintendencia de Industria y Comercio o a la Superintendencia Financiera, a esta última, en el caso de los seguros.

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 PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20225293123322

TEMA: COBROS NO AUTORIZADOS.

Subtema: Funciones de la SSPD. Objeto múltiple.

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"*

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