



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 122 DE 2023

(marzo 13)

Bogotá, D.C.,

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“Por favor me puede explicar que significa SUBTOTAL OTROS SERVICIOS + AP ósea es un servicio adicional O qué servicio es Gracias”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Ley 1819 de 2016^[6]

Decreto 828 de 2007^[7]

Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-040

CONSIDERACIONES

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

Bajo este entendido, no es dable a esta Oficina Asesora Jurídica explicar los conceptos y/o servicios que son incluidos por un prestador en una factura de servicios públicos específica; sin embargo, a continuación, se procederá dar respuesta en términos generales al interrogante planteado.

Los conceptos incluidos por los prestadores de los servicios públicos domiciliarios en las facturas deben corresponder a los establecidos y autorizados en las metodologías tarifarias fijadas por las comisiones de regulación. Con base en lo señalado en el régimen tarifario definido en la Ley 142 de 1994, se debe tener presente que la tarifa es el precio que cobra el prestador al usuario, a cambio de la prestación del servicio público.

Bajo este entendido, vale la pena traer a colación el contenido del artículo 90 de la Ley 142 de 1994 que determina que los elementos que conforman las fórmulas tarifarias son: (i) cargo por consumo, (ii) cargo fijo, y (iii) cargo por aportes de conexión. Veamos:

“Artículo 90. Elementos de las fórmulas de tarifas. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en *alícuotas partes anuales (...)*”

Ahora, es de indicar que conforme con lo señalado en el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos domiciliarios “*Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de servicios públicos*”.

En cuanto a los requisitos que deben tener las facturas de servicios públicos, el artículo 148 ibídem, se refirió en los siguientes términos:

“Artículo 148. Requisitos de las facturas. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.” (Subraya fuera de texto)

Conforme lo anterior, son los prestadores quienes deben definir -en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos- los requisitos formales de las facturas, pero en todo caso, tendrán que contener la información suficiente para que el suscriptor y/o usuario tenga conocimiento de: i) la forma en la que se determinaron y valoraron los consumos, ii) la comparación de esos consumos y del precio con los de períodos anteriores, iii) y del plazo y modo en que debe efectuarse el pago.

De igual manera, los prestadores solo podrán cobrar en la factura los conceptos 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, como tampoco es posible afectar la estructura tarifaria establecida para cada servicio público domiciliario.

Lo anterior, se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007 el cual consagra:

“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." (subraya fuera de texto)

Así las cosas, los prestadores no podrán incluir en la factura cobros distintos a los originados por la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios, 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 autorizada 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 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.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso informar que, pese a que la inclusión en la factura de conceptos diferentes a los originados por la prestación de los servicios públicos requiere autorización expresa del suscriptor o usuario, esta regla tiene una excepción cuando el concepto incluido corresponde al cobro de tributos territoriales, pues en este evento no se requiere la autorización del usuario. Así lo refirió esta Oficina en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-040, al indicar:

"(...) De otra parte, y en cuanto a la inclusión de tributos territoriales en las facturas de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina Asesora Jurídica considera que si bien para incluir cobros en la factura por causas distintas del consumo y servicios inherentes se requiere autorización del usuario, esta regla se matiza en el caso de la inclusión en la factura de obligaciones tributarias y fiscales, eventos en los que puede prescindirse de tal autorización previa, por el hecho de que tal inclusión proviene de un mandato legal, es decir que, mientras esté vigente la disposición que lo contiene, es obligante para los particulares." (subraya fuera de texto)

De este modo, es pertinente informar que, en materia de servicios públicos domiciliarios, los prestadores del servicio de energía eléctrica se encuentran facultados por el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016^[8] para realizar el recaudo del impuesto de alumbrado público mediante la factura del servicio público de energía eléctrica. Sin embargo, este concepto debe estar debidamente discriminado en la factura, y en el evento en el que sea requerido por el usuario, el prestador debe separar el cobro de dicho impuesto del valor del consumo del servicio, permitiendo su pago de forma separada.

Cabe indicar, que el impuesto de alumbrado público es un tributo cuyo hecho generador es el beneficio por la prestación del servicio de alumbrado público y que se destina exclusivamente a

la prestación, mejora, modernización y ampliación de dicho servicio, tal como lo indican los artículos 349 y 350 de la Ley 1819 de 2016. Este impuesto fue creado por mandato de la Ley y regulado por el

ente territorial, con carácter obligatorio para el sujeto pasivo del mismo, situación que hace que su inclusión en la factura del servicio de energía no se encuentre sometida a la autorización del suscriptor y/o usuario.

Finalmente, se debe informar que en el evento en el que el usuario considere que el prestador está incluyendo en la factura conceptos diferentes a los causados por la prestación del servicio y que no haya autorizado, puede reclamar dicha factura directamente ante el prestador en los términos del artículo 152 de la Ley 142 de 1994.

Una vez presentada la reclamación, el prestador deberá responderla en el término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo, tal como lo establece el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, así:

“Artículo 158. Del término para responder el recurso. (Subrogado por el Artículo 123 del Decreto 2150 de 1995) De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

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

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

Si la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer (i) el recurso de reposición ante el prestador y (ii) en subsidio, el recurso de apelación ante esta Superintendencia, en los términos indicados en “artículo 154 de la Ley 142 de 1994.”^[9]

CONCLUSIONES

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

En sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015. Por esta razón, no es dable a esta Oficina explicar los conceptos y/o servicios que son incluidos por un prestador en una factura de servicios públicos específica.

- En la factura de servicios públicos domiciliarios solo se podrán cobrar los conceptos 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, como tampoco es posible afectar la estructura tarifaria establecida para cada servicio público domiciliario.

- De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, los elementos que conforman las fórmulas tarifarias son: (i) cargo por consumo, cuyo fin es retribuir los costos de la prestación del servicio en función del nivel de consumo, (ii) cargo fijo, que busca recuperar los gastos en que se incurre para garantizar la disponibilidad del servicio, con el propósito de que los usuarios puedan acceder y disponer del servicio en todo momento, y, (iii) cargo por aportes de conexión, que cubre los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio.

- El cobro de conceptos diferentes a los originados en la prestación de los servicios públicos domiciliarios o las actividades propias de la ejecución del contrato de condiciones uniformes, a través de la factura de los servicios públicos, deberá ser autorizados de forma expresa por el suscriptor y/o usuario del servicio. Lo anterior, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007.

- Aunque, por regla general, para la procedencia de cobros en la factura por causas distintas del consumo y servicios inherentes es necesario la autorización del usuario, en el caso de la inclusión en la factura de obligaciones tributarias y fiscales, podría prescindirse de tal autorización previa.

Así, de conformidad con el artículo 352 de la Ley 1819 de 2016, el recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el municipio, distrito o comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas del servicio público domiciliario de energía, sin que deba mediar autorización previa del suscriptor y/o usuario, toda vez que se trata de un impuesto creado por mandato de la Ley y regulado por el ente territorial, con carácter obligatorio para el sujeto pasivo del mismo.

- En el evento en el que el usuario considere que el prestador está incluyendo en la factura conceptos diferentes a los causados por la prestación del servicio y que no ha autorizado, puede reclamar la misma directamente ante el prestador, en los términos del artículo 152 de la Ley 142 de 1994. El prestador deberá responder la reclamación en el término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo (artículo 158 ibídem).

Si presentada la reclamación, la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer el recurso de reposición ante el prestador y, en subsidio, el recurso de apelación ante esta Superintendencia, conforme lo indica el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

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 PAGINA>.

1. Radicado 20235290442502

TEMA: FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtemas: Conceptos facturados.

2. "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios".

3. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

5. "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

6. "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones."

7. "Por el cual se modifica el artículo 80 del Decreto 2223 de 1996."

8. "ARTÍCULO 352. RECAUDO Y FACTURACIÓN. El recaudo del impuesto de alumbrado público lo hará el Municipio o Distrito o Comercializador de energía y podrá realizarse mediante las facturas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas comercializadoras de energía podrán actuar como agentes recaudadores del impuesto, dentro de la factura de energía y transferirán el recurso al prestador correspondiente, autorizado por el Municipio o Distrito, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al de su recaudo. Durante este lapso de tiempo, se pronunciará la interventoría a cargo del Municipio o Distrito, o la entidad municipal o Distrital a fin del sector, sin perjuicio de la realización del giro correspondiente ni de la continuidad en la prestación del servicio. El Municipio o Distrito reglamentará el régimen sancionatorio aplicable para la evasión de los contribuyentes. El servicio o actividad de facturación y recaudo del impuesto no tendrá ninguna contraprestación a quien lo preste."

9. "Artículo 154. De los recursos. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia."

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