**SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

**CONCEPTO 221 DE 2018**

(abril 18)

Bogotá, D.C.,

Señora **XXXX XXXXX XXXXX XXX**

Ref. Su solicitud de Concepto[1]

**COMPETENCIA Y ALCANCE DEL CONCEPTO**

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 11 del Decreto 990 de 2002 es competencia de la Oficina Asesora Jurídica, "Absolver las consultas jurídicas externas, relativas a los servicios públicos domiciliarios".

Por otra parte, este concepto se emite con el alcance dispuesto en el Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1o de la Ley 1755 de 2015, por haberse formulado con carácter consultivo, por lo que constituye exclusivamente orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.

**1. RESUMEN**

Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios sólo pueden contratar la entrega de sus facturas con operadores de servicios postales, conforme a lo establecido en la Ley 1369 del 30 de diciembre de 2009, en razón a que las facturas correspondientes al cobro de los servicios públicos domiciliarios son objetos postales.

**2. PROBLEMA JURÍDICO OBJETO DE CONSULTA**

¿Puede un prestador, conforme al régimen de servicios públicos domiciliarios, contratar el reparto domiciliario de las facturas del servicio de acueducto, con un contratista independiente que no sea necesariamente Operador de Servicios Postales?¨

**3. NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Leyes 142 de 1994 y 1369 de 2009

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Concepto No. 1230 de 2010

**4. CONSIDERACIONES**

En relación con su inquietud, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 1369 de 2009[2], norma que fija el régimen general de prestación del servicio postal, y las entidades encargadas de su regulación, que, para el caso de este servicio, son el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, creada a través del artículo 69 de la Ley 142 de 1994[3].

Particularmente, y con el objetivo de asegurar la prestación del servicio postal universal, el artículo 3o de la citada Ley 1369 de 2009 acuñó las siguientes definiciones:

¨Artículo 3o. Definiciones. Para todos los efectos, se adoptan las siguientes definiciones:

(…) 2. Servicios Postales. Los servicios postales consisten en el desarrollo de las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales a través de redes postales, dentro del país o para envío hacia otros países o recepción desde el exterior. Son servicios postales, entre otros, los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa.

(…) 3. Objetos Postales. Objetos con destinatario, presentados en la forma definitiva en que deben ser transportados por el Operador de Servicios Postales. Se consideran objetos postales entre otros las cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, periódicos, cecogramas, envíos publicitarios, muestras de mercaderías y pequeños paquetes. (...)

(…) 3.6. Objetos Postales Masivos. Número plural de objetos postales que se entregan a un operador postal, para ser repartido entre un plural de destinatarios.

4. Operador de Servicios Postales. Es la persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que ofrece el público en general servicios postales a través de una red postal. Los operadores de servicios postales pueden tener tres categorías:

4.1. Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo. Persona jurídica, habilitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que mediante contrato de concesión, prestará el servicio postal de correo y mediante habilitación, los servicios de Mensajería expresa y servicios postales de pago, a nivel nacional e internacional. (…)¨

Con relación a los servicios postales, es decir, aquellos en cuyo desarrollo se incluyen las actividades de recepción, clasificación, transporte y entrega de objetos postales, y dentro de los cuales se encuentran los servicios de correo, los servicios postales de pago y los servicios de mensajería expresa, entre otros, se observa que estos deben ser ejecutados a través de redes postales, las cuales se definen como el conjunto de instalaciones, equipos y demás dispositivos destinados a la prestación del servicio postal ofrecidos de forma directa o indirecta por los operadores.

Con respecto a los objetos postales y de acuerdo a la definición que sobre estos se encuentra consagrada en dicha ley, se observa que, si bien dentro del texto de la misma no se estableció de forma expresa que la factura fuera un objeto postal, no se puede perder de vista el hecho de que la enumeración de los elementos que se consideran objetos postales es meramente enunciativa, ya que el texto mismo así lo establece.

En efecto, del contenido de la disposición señalada se puede colegir que el legislador no efectuó una enumeración taxativa de los elementos que se catalogan como objetos postales, sino que por el contrario, enunciativamente señaló algunos de ellos a manera de ejemplo, fijando como complemento para establecer esta circunstancia, que tales elementos reúnan las siguientes características: (i) tener un destinatario, (ii) estar presentados en la forma definitiva para su transporte, y (iii) ser transportados por el Operador de Servicios Postales.

Bajo estas condiciones, efectivamente se puede determinar que las facturas de servicios públicos domiciliarios se encuentran incluidas dentro de los objetos postales, ya que tienen un destinatario específico y están presentadas de forma definitiva para la entrega, mientras que el tema que puede ser objeto de discusión, es si efectivamente deben ser transportadas por un operador de servicios postales, y más concretamente por un operador oficial.

Inicialmente podría pensarse que el artículo referido no aplica a estas facturas, toda vez que los servicios públicos domiciliarios cuentan con un Régimen Especial, cual es el consagrado en la Ley 142 de 1994, cuya aplicación tiene prevalencia, sobre los regímenes de carácter general que sobre la materia se encuentran vigentes. En efecto, de conformidad con el principio de prevalencia de la norma especial sobre la general, consagrado en el artículo 5o de la Ley 57 de 1887, según el cual, una disposición relativa a un asunto especial debe preferirse a otra de carácter general, es claro para el caso concreto, que todos los aspectos que se encuentren expresamente regulados por el Estatuto Básico de los Servicios Públicos Domiciliarios, deben ser atendidos bajo los lineamientos que allí se consagran, toda vez que estos contienen un criterio de especialidad, cuyo desarrollo está relacionado intrínsecamente con la especificidad del mismo, a diferencia de los contemplados en las normas generales.

No obstante lo anterior, se observa que la norma especial, si bien consagra en diversos apartes el régimen de facturación de los servicios públicos domiciliarios, no contiene disposiciones que se refieran a su presentación definitiva y posterior entrega o distribución, ya que las normas sobre facturación hacen mención entre otros aspectos, a los procedimientos para efectuarla, a los principios o criterios que deben seguirse en relación con el régimen tarifario, a la naturaleza y requisitos de las facturas, etc., sin que se contemple de manera alguna, la forma en que deben ser desarrolladas las actividades relacionadas con la clasificación, preparación y entrega de las facturas, motivo por el cual con respecto a este trámite específico, no se puede hablar de que exista oposición entre la norma especial y la norma general.

Al respecto es importante precisar, que si bien la Ley 1369 de 2009 tampoco contempla un procedimiento propiamente dicho sobre el tema, si consagra algunas definiciones referentes a este trámite, de las cuales se puede inferir, cuáles son las actividades que conforman el servicio postal, el medio a través del cual deben cursar estos envíos, las características del objeto postal y el tipo de operador de los servicios postales, como en efecto lo señaló el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a través del concepto jurídico No. 1230 emitido el 27 de agosto del año 2010, en relación con el tema objeto de análisis, así:

¨... Ahora bien, la norma relaciona algunos bienes que, por sus características, pueden transportarse o encaminarse por una red postal: ¨...Se consideran objetos postales entre otros las cartas, tarjetas postales, telegramas, extractos de cuentas, recibos de toda clase, impresos, periódicos, cecogramas, envíos publicitarios, muestras de mercaderías y pequeños paquetes. ¨

Lo primero que surge de la definición, es que el Operador de Servicios Postales es el único que puede transportar objetos postales y que a través de las redes postales solo pueden cursar esta clase de envíos. En efecto la definición utiliza el imperativo ¨deban ser transportados por el Operador de Servicios Postales¨, lo cual no solo debe entenderse en el sentido que es en la misma forma en que son admitidos los envíos como estos deben ser transportados, sino adicionalmente, que no pueden ser transportados por otro tipo de redes, pues de lo contrario se desnaturalizaría su carácter de postal.

Lo segundo, es que dicha definición es de carácter enunciativo y no taxativo, pues sería virtualmente imposible nombrar todos los objetos que son susceptibles de transportarse por una red postal, por ello, para poder determinar si un bien puede o no ser considerado objeto postal, en opinión de esta oficina, se hace necesario acudir a otros criterios como, por ejemplo, que el bien u objeto posea características físicas y

técnicas que permitan, a la luz de lo normado por la Ley, su transporte por un Operador de Servicios Postales, a lo que habría que agregar en segundo término, la posibilidad de que dicho bien pueda ser admitido, clasificado, distribuido y entregado, pues sin que sea posible cumplir una sola de esas actividades, no estaríamos frente a un servicio postal. (…)

**En el caso de las facturas, por tratarse de un documento, es claro que tiene características físicas para ser transportado por la red postal y no hace parte del catálogo de objetos prohibidos a nivel internacional**. (…)

Es decir, el cambio en la redacción, surgido a lo largo del proyecto, deja entrever que el legislador clarificó por una parte lo que se entiende por objeto postal y a manera de ejemplo de los mismos, abrió un listado enunciativo de objetos postales, el cual también sufrió modificaciones como se explicó anteriormente, al excluir finalmente de los mismos a los aerogramas y a las facturas, sin que por ello pueda considerarse que por esa razón, estos dejen de ser considerados objetos postales a la luz de los dos supuestos que aparecen en la definición, esto es, que en el tratamiento de dichos objetos se desarrollen las actividades involucradas en un envío postal y que este envío curse por una red postal. (…)

**Como resultado de lo expuesto, esta Oficina concluye que las facturas son objetos postales y las mismas deben ser transportadas por las Redes Postales, sometiéndose en todo a lo dispuesto en la materia a nivel legal, reglamentario y regulatorio...**¨ (Subrayas y negrillas fuera de texto)

De conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, si bien las facturas no se encuentran incluidas dentro de la enumeración que hace el numeral 3 del artículo 3o de la Ley 1369 de 2009, tales documentos reúnen las características físicas y técnicas allí indicadas para los objetos postales, por lo cual se catalogan como tales.

Agrega igualmente el Ministerio, que el Operador de Servicios Postales, como persona jurídica habilitada por el MINTIC para prestar el servicio postal, es el único que puede transportar objetos postales y debe hacerlo a través de las redes postales, ya que lo contrario desnaturalizaría el carácter de postal del servicio.

En este orden de ideas, se considera que en efecto existe una obligación implícita en la misma ley, para que las facturas de los servicios públicos domiciliarios, en su condición de objetos postales masivos, sean entregadas a través de un operador postal oficial, ya que es el único operador habilitado para hacerlo, por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como máxima autoridad de regulación del servicio postal.

De acuerdo con lo expuesto, es dable concluir que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios sólo pueden contratar la entrega de sus facturas con operadores de servicios postales, conforme a lo establecido en la Ley 1369 del 30 de diciembre de 2009, en razón a que las facturas correspondientes al cobro de los servicios públicos domiciliarios deben ser consideradas como objetos postales.

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 http://basedoc.superservicios.gov.co/ark-legal/SSPD/index donde encontrará la normatividad, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente

**ANA MARÍA VELASQUEZ POSADA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

**NOTAS AL FINAL:**

**1. Radicado 20185290184662**

**2. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.**

**3. “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.***