



**Superservicios**  
Superintendencia de Servicios  
Públicos Domiciliarios



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACION



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20171330903491  
Fecha: 12/07/2017

CJ-F-001 V.1

Página 1 de 8

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2017-515**

**Ref. Su comunicación<sup>1</sup>**

A través del radicado del asunto se ponen en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, varias objeciones al contenido del Concepto SSPD-OJ-2017-108, emitido por la Oficina Asesora Jurídica de la misma, en relación con la prestación de los servicios públicos a unidades residenciales en conjuntos no constituidos en propiedad horizontal y que fue remitido a la peticionaria por PROGRESAR E.S.P.

Señala la peticionaria que los conceptos emitidos por la Superservicios no son vinculantes *“...por no tratarse de un acto administrativo de contenido particular y concreto, y menos aún por versar frente a la problemática que aqueja a propietarios de unidades privadas de una parcelación que carece de organización jurídica”*.

Las referidas objeciones se plantean en los siguientes términos:

*“...Debe decirse con total contundencia que resulta un despropósito jurídico endilgar a los propietarios de unidades privadas el cobro de un servicio sobre zonas comunes cuya propiedad o titularidad no recae en ellos, máxime cuando los bienes comunes a la fecha no has sido objeto de entrega, en la medida que el parcelador responsable – sociedad... omitió constituir en legal y debida forma la propiedad horizontal previo a la enajenación de los inmuebles..., conforme lo prevé la Ley 675 del año 2001.*



C014/5927



C014/5927

<sup>1</sup> Radicado SSPD 20175290395462.

**TEMA: ALCANCE DE LOS CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURÍDICA / PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LAS COPROPIEDADES. Subtema: Partes del Contrato de Condiciones Uniformes / Exclusión de la Gratuidad en Materia de Servicios Públicos Domiciliarios / Facturación / Suspensión y Corte del Servicio.**

Sede principal Carrera 18 nro 84-35, Bogotá D.C. Código postal: 110221  
PBX (1) 691 3005. Fax (1) 691 3059 - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)  
Línea de Atención (1) 691 3006 Bogotá. Línea Gratuita Nacional 01 8000 91 03 05  
NIT: 800 250.984 6

[www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co) - [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

*...Desconoce su entidad que el titular de la licencia de urbanismo y sus modificaciones es...quien como requisito para su expedición se obligó a garantizar la entrega efectiva y eficiente de servicios públicos domiciliarios...Decreto nacional 564 del año 2006...Decreto Nacional 1077 del año 2015.*

*...Resulta extraño que su entidad pretenda hoy hacer exigibles unos cobros a propietarios de unidades privadas, cuando los mismos son ajenos a la suscripción del contrato de prestación de servicio público, o mejor de condiciones uniformes...*

*...Valga recordar que desde hace más de 5 años es la sociedad... quien ha cancelado la factura por concepto de prestación del servicio, lo cual es plenamente sabido y consentido por la empresa prestataria del servicio público, mal pudiendo ahora endilgar cobros a unos propietarios de unidades privadas... mal obra su entidad en dar la categoría de copropietarios a quienes no ostentamos tal condición dados los incumplimientos de la sociedad...*

*...con el ánimo de desvirtuar la comunicación remitida por su entidad, nos permitimos manifestar que ante la Superintendencia de Industria y Comercio cursa acción jurisdiccional... en contra de la sociedad... como parceladora y responsable... donde ya fue proferida sentencia de primera instancia acogiendo las pretensiones de la demanda y ...conminando a la referida sociedad para que constituya y formalice la propiedad horizontal, y consecuencia de ello proceda con la entrega de los bienes comunes...*

*...cualquier cobro por la prestación del servicio en lo atinente a zonas comunes de la parcelación – en todo caso aún no formalizada – deberá atribuírsele única y exclusivamente a la sociedad...”.*

Sea lo primero manifestar que, en materia de emisión de conceptos y de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 11 del Decreto 990 de 2002, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Superservicios, lo siguiente:

- “1. Asesorar al superintendente, superintendentes delegados, secretario general y demás directivos en los asuntos jurídicos relacionados con la entidad y emitir los conceptos que requieran las diversas dependencias en asuntos de su competencia, con el objeto de mantener la unidad de criterio.*
- 2. Absolver las consultas jurídicas externas, relativas a los servicios públicos domiciliarios.*
- 3. Establecer los criterios de interpretación jurídica de última instancia y fijar la posición jurídica de la superintendencia”.*

Ahora bien, en el cumplimiento de estas funciones, la Oficina Asesora Jurídica de la Superservicios, tiene en cuenta las normas y premisas que a continuación se relacionan:

- Los conceptos se formulan con el alcance previsto en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, sustituido por el Artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>3</sup>, toda vez que los mismos se emiten en respuesta a una petición en la modalidad de consulta y por tanto, se constituyen en orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.

En tal sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, ni crean situaciones jurídicas.

- La Superservicios y por ende la Oficina Asesora Jurídica de la misma, no se pronuncia sobre los actos y contratos de los prestadores.

En efecto y de conformidad con lo establecido en el párrafo primero<sup>4</sup> del artículo 79 de la Ley 142 de 1994<sup>5</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>6</sup>, la Superservicios y por ende la Oficina Asesora Jurídica de la misma, no puede exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, ya que el ámbito de su competencia en relación con éstos, se contrae de manera exclusiva a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que se celebren entre las empresas y los usuarios (artículo 79.2<sup>7</sup> de la Ley 142 de 1994). Lo contrario podría configurar extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

- La Oficina Asesora Jurídica absuelve consultas de manera general, de modo que tanto las preguntas como las respuestas deben formularse de forma tal que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares y que no se encuentren a cargo de otras dependencias de la Superservicios, máxime cuando puede comprometerse su actuación en ejercicio de la defensa judicial de la Entidad.
- A la emisión de conceptos, por la Oficina Asesora Jurídica de la Superservicios, la precede una labor de investigación exhaustiva que parte del análisis de la normativa vigente y la jurisprudencia aplicable al tema consultado. La validez de un criterio jurídico siempre dependerá del ordenamiento jurídico vigente al momento de aplicarlo y de los lineamientos jurisprudenciales existentes sobre la materia.

Hechas las anteriores precisiones y en orden a dar respuesta a las objeciones planteadas en la comunicación del asunto, deviene la necesidad de abordar varias temáticas del régimen de los

---

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011.

<sup>3</sup> "Por medio del cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

<sup>4</sup> **PARÁGRAFO PRIMERO:** En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.

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

<sup>6</sup> "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994".

<sup>7</sup> **79.2.** Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios" y sancionar sus violaciones

servicios públicos domiciliarios así: 1. Formalización del Contrato de Condiciones Uniformes. 2. Exclusión de la Gratuidad en los Servicios Públicos Domiciliarios. 3. Solidaridad en Materia de Servicios Públicos Domiciliarios.

### 1. Contrato de Condiciones Uniformes.

En este punto, se ratifica la línea conceptual expresada por esta Oficina en los Conceptos Unificados SSPD-OJU-2010-12 y SSPD-OJU-2010-24, como a continuación se indica:

Resulta imperativo aclarar, en primer término, que la prestación de un servicio público domiciliario presupone la existencia de un contrato de condiciones uniformes celebrado entre el usuario o suscriptor y el prestador de servicios públicos domiciliarios correspondiente, sin que sea necesaria la suscripción de documento alguno o el cumplimiento de alguna otra formalidad.

Sobre el contrato de servicios públicos, la Ley 142 de 1994, en sus Artículos 128 y 129, disponen lo siguiente:

*“...Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.*

*Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. (...)*”.

La misma normativa prevé que el contrato de servicios públicos existe “... desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio...”, aun cuando algunas de ellas “... sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios” “...y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio...”, siempre que “... el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa”.

Así las cosas, se puede sostener que para que exista el referido contrato se deben cumplir los siguientes requisitos: “... Que la empresa prestadora de servicios públicos defina previamente las condiciones uniformes en las que presta el servicio. ...**Que el propietario o quien utiliza un inmueble determinado solicite recibir allí el servicio o lo reciba.** (y)... Que tanto el inmueble como el solicitante cumplan los requisitos definidos por el prestador, en las condiciones uniformes...”.

El carácter uniforme del contrato de servicios públicos hace que sea considerado como de “adhesión”, lo que significa que el usuario acepta las condiciones previamente establecidas por el prestador del servicio y ofrecidas de manera masiva y homogénea al público, sin posibilidad de deliberar o discutir su contenido y sin perjuicio de los acuerdos particulares que pueda realizar con el mismo, sobre la base de ofertas realizadas en condiciones de igualdad.

Las normas antes transcritas contemplan que el contrato de servicios públicos es además consensual, todo lo cual significa que nace a la vida jurídica solamente con el consentimiento de las partes (Artículo 1500 del Código Civil) y por tanto, **no requiere de formalidades especiales para producir sus efectos.**

**Entonces el consentimiento del usuario se entiende dado cuando solicita la prestación del servicio y/o lo recibe.** Además, tal contrato, es “ley para las partes” (Artículo 1602 del

Código Civil), que son el prestador y el usuario o suscriptor (Artículo 130 de la Ley 142 de 1994).

De lo anterior expuesto, puede colegirse que si un servicio público domiciliario se viene prestando a un usuario, en los términos establecidos en la normativa vigente, existe contrato de servicios públicos entre éste y el prestador del servicio, sin que sea necesaria la suscripción periódica de documento alguno o el cumplimiento de alguna otra formalidad.

## 2. Exclusión de la Gratuidad en los Servicios Públicos Domiciliarios.

En este punto, es menester ratificar lo manifestado por esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2012-672, en los siguientes términos:

*"...es importante señalar que la Ley 142 de 1994 ha prohibido la gratuidad en los servicios públicos, aspecto respecto al cual se refirió la Honorable Corte Constitucional<sup>8</sup> al declarar exequible el numeral 90.2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:*

*"(...) El concepto de gratuidad de los servicios públicos ha sido abandonado en la Constitución Política de 1991 (art. 367) y ha surgido, en cabeza de los particulares, la obligación de contribuir en el financiamiento de los **gastos en que incurra el prestador del servicio** dentro de los criterios de justicia y equidad (arts. 95, 367, 368 y 369 C.P.). Para determinar los costos del servicio hay que tener en cuenta una serie de factores que incluyen no sólo el valor del consumo de cada usuario sino también los **aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente de manera tal que la prestación sea eficiente**. Precisamente con tal fin la Constitución prevé que sea la ley la que fije no sólo las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, sino el régimen tarifario, en el cual se tendrán en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos" (subrayado fuera del texto original).*

*El anterior criterio se complementa con el carácter oneroso de los servicios públicos, igualmente analizado por la Corte Constitucional<sup>9</sup> señalando lo siguiente:*

*(...) "La determinación de los costos de los servicios, implica la evaluación de un conjunto de factores que va desde la cobertura y oportunidad en su prestación hasta la eficiencia y clasificación de los distintos tipos de usuarios de los mismos. Si a esto se agrega la circunstancia de que para impulsar el desarrollo de un país, se requiere que sus habitantes dispongan de agua potable, energía eléctrica, medios de comunicación, etc., se aprecia la dimensión del esfuerzo del legislador a fin de conciliar la realidad con los objetivos de justicia social que se encuentran en el origen y justificación de la organización de los servicios públicos".*

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-041 del 28 de enero de 2003, Expediente D-4166, M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-580 del 5 de noviembre de 1992, Expediente D-058, M.P. Fabio Morón Díaz.

*Teniendo en cuenta lo anterior, la prestación de los servicios públicos domiciliarios ha de ser eficiente y debe respetar los principios de solidaridad y universalidad, razón por la cual las empresas que suministran el servicio no pueden trabajar a pérdida, es decir, **deben** recuperar los costos en que incurran y asegurarse de obtener recursos para poder invertir en el mismo sector con el fin de tener unos mínimos beneficios que se traduzcan en mayor competitividad y mejores beneficios para los usuarios.*

*Lo anterior es igualmente recogido por el artículo 99.9 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone:*

*“Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferiblemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución, **no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica**”. (Negrilla fuera del texto original).*

*De esa manera, los costos económicos en que incurra el prestador, involucrados en la prestación del servicio público y en general los aspectos económicos que involucran su cobertura y disponibilidad permanente y que hacen la prestación eficiente, cuyo cobro proviene del contrato de servicios públicos a través de la factura, no pueden ser objeto de exoneración, sin perjuicio que el prestador y sus usuarios puedan llegar a acuerdos de pago sobre las sumas adeudadas por estos últimos. (...).”*

De conformidad con el texto transcrito los prestadores de los servicios públicos domiciliarios deben recuperar los costos en que incurren para prestarlos y hacer que su actividad sea económicamente sostenible, desarrollándola con estándares de calidad y eficiencia, y asegurando la disponibilidad y cobertura de la prestación de dichos servicios.

### **3. Solidaridad en Materia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

Al respecto es necesario ratificar lo manifestado en el manifestado en el Concepto SSPD-OJ-2017-108, en los siguientes términos:

*“En materia de servicios públicos domiciliarios, las deudas de una copropiedad o conjunto de unidades privadas no constituidas como propiedad horizontal por la prestación del servicio de acueducto en las zonas comunes de la misma, pueden ser cobradas a todos aquellos que tengan la calidad de usuarios o suscriptores en la misma. La ley 142 de 1994, en su Artículo 14, define al suscriptor y usuario en los siguientes términos:*

*- “14.31. Suscriptor. Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.*

*- 14.33. Usuario. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o*

*como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor”.*

*En este sentido, se puede sostener que unidades privadas de un conjunto residencial no constituido como propiedad horizontal, son usuarios de los servicios públicos suministrados por los prestadores respecto a las áreas comunes de los mismos, por lo tanto y de manera solidaria, son responsables del pago de dichos servicios.*

*En efecto, el mismo legislador así lo dispuso en el Artículo 130 de la Ley 142 de 1994, en el cual se indica lo siguiente: “El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. (...)”.*

*Lo anterior sin perjuicio de las obligaciones que la ley asigna a los constructores y urbanizadores, entre las cuales se encuentra la entrega, a sus compradores, de las unidades residenciales con las conexiones de servicios públicos domiciliarios.*

*Con todo es de anotar que los conflictos que surjan entre los copropietarios y el constructor de un proyecto en razón a la entrega de inmuebles con las redes internas para la prestación de los servicios públicos domiciliarios u otras discrepancias relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas, serán resueltos ante la jurisdicción ordinaria, el prestador de dichos servicios es ajeno a tales asuntos, así como la Superservicios”.*

El texto transcrito y que es cuestionado por la consultante, se encuentra enmarcado en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y para constatarlo basta la lectura de los Artículos 14 y 30 de la Ley 142 de 1994, mencionados en el mismo.

Abordadas las temáticas generales propuestas y para dar respuesta a las observaciones plantadas es menester indicar lo siguiente:

- Para ser parte del contrato de condiciones uniformes y estar obligado a pagar el precio de los servicios públicos domiciliarios recibidos, no hace falta firmar ningún documento, pues dicho contrato es consensual.
- En materia de servicios públicos domiciliarios no existe gratuidad, de modo tal que quien recibe uno de estos servicios debe pagar el precio correspondiente. En otras palabras, el prestador esta constitucionalmente habilitado para obtener una utilidad en su actividad.
- Sin perjuicio de las responsabilidades de los urbanizadores y constructores, en los conjuntos residenciales no sometidos al régimen de propiedad horizontal, los propietarios de las unidades residenciales beneficiarios de los servicios públicos domiciliarios son solidarios en el pago de los mismos, respecto de las zonas comunes de dichos conjuntos.

- Resulta ajeno a las competencias de la Superservicios y al quehacer de los prestadores, participar o conocer los conflictos entre los urbanizadores y constructores y los compradores de unidades, por la entrega de inmuebles con las redes internas para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pues tales competencias le corresponden a los jueces de la República y a otras autoridades.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: <http://basedoc.superservicios.gov.co>. Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,



**MARINA MONTES ALVAREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: J. Enrique Baena Botero  
Gerente General - PROGRESAR E.S.P  
[gerencia@progresaresp.com](mailto:gerencia@progresaresp.com)

Proyectó: Ana María Velásquez Posada – Asesora Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Olga Emilia de la Hoz Valle – Coordinadora Grupo Conceptos Oficina Asesora Jurídica SSPD 