



20261002035781

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20261002035781

Fecha: 07/05/2026 14:24:17

GD-F-007 V.26

Página 1 de 8

Bogotá D.C.

Doctor

DANIEL CARVALHO MEJÍA

Representante a la Cámara

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

daniel.carvalho@camara.gov.co; comision.sexta@camara.gov.co

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad.

Asunto: Comentarios sobre el Proyecto de Ley No. 222 de 2024 Senado y 510 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se garantizan normas para el acceso a los servicios públicos domiciliarios, se prohíben los cobros no justificados y se dictan otras disposiciones". Rad. SSPD No. 20255291637872 y 20265291791112

Honorable Representante,

Hemos conocido la ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley No. 222 de 2024 Senado y 510 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se garantizan normas para el acceso a los servicios públicos domiciliarios, se prohíben los cobros no justificados y se dictan otras disposiciones". Al respecto desde la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, nos permitimos presentar los siguientes comentarios sobre la iniciativa legislativa, en los términos de nuestra competencia:

I. IMPORTANCIA JURÍDICA DEL PROYECTO

La iniciativa legislativa reviste especial trascendencia para la protección de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, porque aborda problemáticas medulares relacionadas con el acceso equitativo a servicios esenciales, la transparencia en la facturación y la protección frente a cobros ilegítimos.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.

Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35

Código postal: 110221

PBX 60 (1) 691 3005. Fax 60 (1) 691 3059

sspd@superservicios.gov.co

Línea de atención 60 (1) 691 3006 Bogotá.

Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05

NIT: 800.250.984.6

www.superservicios.gov.co

Dirección Territoriales

Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.

Código postal: 110221

Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001

Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003

Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046

Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031

Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002

Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

h

A este respecto, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que el acceso al agua potable, la energía eléctrica y el gas combustible se encuentra íntimamente vinculado con la garantía de los derechos fundamentales a la vida, la salud y la dignidad humana, tal como se desprende de las Sentencias T-207 de 2007, T-546 de 2009 y T-636 de 2017.

El presente documento resalta el valor constitucional y social de los objetivos perseguidos por la iniciativa e identifica, al mismo tiempo, algunos riesgos jurídicos e inconsistencias que requieren ser atendidos en el curso del trámite legislativo ante la Cámara de Representantes.

II. COMENTARIOS AL ARTICULADO DEL PROYECTO

Artículo 2. Mínimo Vital

La consagración legislativa del mínimo vital en materia de servicios públicos domiciliarios resulta compatible con los postulados constitucionales contenidos en los artículos 11 (derecho a la vida), 49 (derecho a la salud) y 365 (servicios públicos como función social del Estado) de la Carta Política. La Corte Constitucional, en las Sentencias T-546 de 2009 y T-614 de 2010, ordenó la garantía del mínimo vital de agua para la población en situación de vulnerabilidad, precisando que su negación puede comprometer derechos de rango fundamental. No obstante, esta Superintendencia formula las siguientes observaciones:

1. **Indeterminación del sujeto beneficiario:** La expresión "hogares en condición de vulnerabilidad, priorizando los estratos 1 y 2" resulta imprecisa, por cuanto el Sisbén y la estratificación socioeconómica constituyen instrumentos distintos con criterios y poblaciones beneficiarias que no necesariamente coinciden. Esta ambigüedad puede generar discriminación en el acceso al beneficio y dificultar su operatividad administrativa.

En consecuencia, la Superintendencia sugiere mantener el criterio de estratificación socioeconómica, como único factor para aplicar el beneficio del mínimo vital en los servicios públicos de agua potable, energía eléctrica y gas natural, pues dicho instrumento, si bien no conjura en su totalidad la posibilidad de discriminación, si mantiene una armonía constitucional con el objeto de los subsidios y demás prerrogativas estatales en favor de los menos favorecidos.

Finalmente, la Superintendencia también pone en consideración de la H. Representante la posibilidad de extender una facultad extraordinaria al Gobierno Nacional para que se reglamenten los instrumentos o factores bajo los cuales se puedan identificar los beneficiarios para el mínimo vital.

2. **Necesidad de armonización con la reglamentación vigente del sector de agua potable y saneamiento básico:** Se sugiere tener en cuenta que, respecto de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, fue expedido el Decreto 776 de 2025, "Por el cual se reglamentan los lineamientos para garantizar el mínimo vital de acueducto y alcantarillado, se definen las condiciones para asegurar de manera efectiva el acceso al agua apta para consumo humano y saneamiento básico, se definen los medios alternos y se reglamenta el artículo 192 de la Ley 2294 de 2023".

Dicho decreto establece de manera específica el objeto, ámbito de aplicación, cantidades del mínimo vital y, en general, los lineamientos para la formulación e implementación de

los programas de mínimo vital de acueducto y alcantarillado. En ese sentido, se recomienda que la iniciativa legislativa armonice su contenido con el marco regulatorio vigente, a fin de evitar duplicidades normativas, eventuales contradicciones regulatorias o dificultades en su aplicación por parte de las entidades territoriales y prestadores de los servicios públicos.

3. **Ausencia de plazo para la reglamentación:** Se recomienda establecer un plazo para la expedición de la reglamentación correspondiente. Si bien su omisión no extingue la competencia reglamentaria del Ejecutivo, la fijación de un término contribuye a dinamizar la producción normativa y garantizar la eficacia de las disposiciones.
4. **Mínimo Vital para el Servicio Público de Aseo:** Desde la perspectiva del régimen de subsidios y contribuciones de solidaridad consagrado en los artículos 367 y 368 de la Carta Política y desarrollado en los artículos 87, 89 y 99 de la Ley 142 de 1994, la inclusión del servicio público de aseo en el mínimo vital resulta coherente con la estructura solidaria del sector.

Artículo 3. Facturación y cobros no justificados

Este artículo constituye el núcleo de protección al usuario del proyecto. Su propósito guarda coherencia con el mandato del numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, que consagra el derecho del usuario a obtener facturación detallada. No obstante, se formulan las siguientes observaciones:

1. **Posible derogatoria tácita del artículo 148 de la Ley 142 de 1994:** En caso de que la intención del legislador sea adicionar o modificar dicha norma sin derogarla, se sugiere incluir expresiones técnicas como "adiciónese", "subróguese" o "modifíquese" el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así, con el fin de precisar el alcance de la intervención normativa. En todo caso, se sugiere mantener los criterios que están establecidos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994.
2. **Posible derogatoria tácita o antinomia con el artículo 147 de la Ley 142 de 1994:** La Superintendencia considera importante que se armonice lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 3 del proyecto de Ley analizado con el artículo 147 de la Ley 142 de 1994, toda vez que, el aparte "*Cada servicio (...) podrá pagarse por separado respecto de los demás conforme a la regulación aplicable*" puede generar una fuerte contradicción por la jerarquía normativa de ambos preceptos, respecto de la facturación conjunta con los servicios públicos domiciliarios de aseo y saneamiento básico.
3. **Ausencia de consecuencias sancionatorias:** El artículo prohíbe los cobros no justificados, pero no establece ni remite a consecuencias sancionatorias concretas. Aunque la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cuenta con competencias sancionatorias en virtud del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, la ausencia de tipificación de la conducta como infracción puede dificultar la imposición efectiva de sanciones.

Se sugiere incorporar una norma expresa que modifique el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 para armonizar los requisitos de facturación, e indicar que el incumplimiento de esta disposición constituye infracción sujeta a las sanciones previstas en el artículo



81 de la misma ley, en aras de garantizar la eficacia de la prohibición, e incluir un párrafo que incorpore como medida ante la infracción la devolución de los cobros no justificados.

4. **Componente del mínimo vital:** Para el cálculo de la tarifa teniendo en cuenta que en proyecto de ley la aplicación se extiende a nivel nacional. (Solo existe para Bogotá mínimo vital con el Decreto 064 del 2012.)
5. **La inclusión de otros cobros en la factura de servicios públicos :** Consideramos que debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007, normativa que exige: (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; y (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. En ese sentido, si bien el artículo propuesto toca estos aspectos, es necesario que se armonice con lo señalado en la normativa dispuesta en busca de la protección de los usuarios

Artículo 4. Lineamientos para la inclusión de pérdidas

La Superintendencia encuentra que este artículo constituye un avance significativo en la consolidación de un régimen tarifario eficiente y transparente, fundamentado en los principios de justicia distributiva y eficiencia económica que rigen la prestación de los servicios públicos. Empero, considera esta que, a partir de la crítica situación de algunos prestadores que, incluso ameritan la intervención del estado en ejercicio de las funciones de control, propias de esta Superintendencia, debería incluirse el texto que se propone a continuación, como una medida de buen manejo y alivio para el patrimonio público a través del fondo empresarial y, con ello contribuir al cumplimiento del mandato constitucional del artículo 365 superior, respecto de garantizar el acceso a los servicios públicos:

“Parágrafo 1. El Gobierno Nacional podrá suspender los efectos económicos y las penalidades tarifarias asociadas a la subejecución de los planes de inversión y de reducción de pérdidas para aquellos Operadores de Red (OR) cuyos mercados se encuentren bajo medida de intervención administrativa por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, durante un periodo no mayor a dos (2) años. Esta suspensión podrá ser aplicada exclusivamente cuando se verifique la subejecución de los planes de inversión y reducción de pérdidas por causas no imputables a los OR.

Parágrafo 2. La medida anterior tiene como fin facilitar que las empresas prestadoras de servicios públicos intervenidas ejecuten las inversiones necesarias en infraestructura de red y se pongan al corriente con los cronogramas de inversión vigentes al inicio de la prórroga. Una vez finalizado

el periodo de dos (2) años, se restablecerán los esquemas tarifarios de recuperación de inversiones y las exigencias de eficiencia en reducción de pérdidas, bajo el seguimiento estricto de la información de desempeño entregada a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Parágrafo 3. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) deberá adoptar, en un plazo no mayor a tres (3) meses, las medidas regulatorias que considere necesarias para la aplicación de la presente disposición”.

Artículo 5. Autorización de cobros adicionales en la factura de servicios públicos domiciliarios

El proyecto avanza en la protección del consentimiento libre e informado del usuario al momento de contratar servicios adicionales. Dado que esta materia se rige por el régimen de protección al consumidor, se sugiere precisar en el texto el alcance de las competencias de inspección, vigilancia y control entre la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Igualmente, es necesario que estas disposiciones se armonicen con las normas sobre autorización expresa del consumidor y prácticas comerciales abusivas previstas en la Ley 1480 de 2011, a efectos de evitar colisiones normativas. En lo atinente al parágrafo 2, se deberá incluir referencia expresa a las Leyes 1581 de 2012 y 1266 de 2008 en materia de habeas data y protección de datos personales. Teniendo en cuenta lo anterior, nos permitimos sugerir la siguiente redacción:

Texto aprobado en Segundo Debate	Propuesta de redacción
Artículo 5. Autorización de cobros adicionales en la factura de servicios públicos domiciliarios. Autorización de cobros adicionales en la factura de servicios públicos domiciliarios. De conformidad con el artículo 3 de la presente ley los cobros adicionales autorizados por el usuario requerirán autorización previa y expresa del suscriptor y/o usuario, siempre que correspondan a productos o servicios complementarios de carácter voluntario. Dicha autorización deberá contener, como mínimo, la información necesaria para identificar claramente el producto o servicio adicional y la relación contractual que le da origen, lo cual debe ser expresamente aceptado y plenamente verificable mediante mecanismos de autenticación segura -presencial o digital-, conforme a los lineamientos que expida el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. La verificación de dicha autorización deberá realizarse a través de medios idóneos que garanticen la trazabilidad, integridad y autenticidad del consentimiento del usuario, incluyendo plataformas digitales seguras, grabaciones de voz o firma electrónica certificada. Los cobros adicionales autorizados podrán incluirse en la factura del servicio público domiciliario, siempre que	Artículo 5. Autorización de cobros adicionales en la factura de servicios públicos domiciliarios. De conformidad con el artículo 3 de la presente ley los cobros adicionales autorizados por el usuario requerirán autorización previa y expresa del suscriptor y/o usuario, siempre que correspondan a productos o servicios complementarios de carácter voluntario, <u>de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del Consumidor y en las demás normas que lo reglamenten, modifiquen o sustituyan.</u> Dicha autorización deberá contener, como mínimo, la información necesaria para identificar claramente el producto o servicio adicional y la relación contractual que le da origen, lo cual debe ser expresamente aceptado y plenamente verificable mediante mecanismos de autenticación segura -presencial o digital-, conforme a los lineamientos que expida el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. La verificación de dicha autorización deberá realizarse a través de medios idóneos que garanticen la trazabilidad, integridad y autenticidad del consentimiento del usuario, incluyendo plataformas digitales seguras, grabaciones de voz o firma electrónica certificada.



estén claramente diferenciados de los cargos propios del consumo del servicio y se facturen de forma independiente a solicitud del usuario y/o suscriptor. El no pago de estos cobros no afectará la continuidad del servicio público, ni dará lugar a sanciones, intereses o reportes que limiten el acceso al mismo.

Parágrafo 1. En los casos en que los usuarios y/o suscriptores autoricen la inclusión en la factura de productos o servicios diferentes a los cargos por los servicios públicos domiciliarios, los beneficios que se generen al momento de hacerse exigibles dichos productos o servicios -tales como compensaciones, indemnizaciones, seguros, asistencias, créditos, descuentos, o abonos- deberán aplicarse, de manera total o parcial, inherente al pago de la factura de servicios públicos domiciliarios, constituyendo un alivio económico para el usuario y contribuyendo a garantizar la continuidad en la prestación del servicio.

Parágrafo 2. Los cobros adicionales a los que hace referencia el presente artículo podrán corresponder, entre otros, a mecanismos de inclusión financiera no bancaria y a productos de protección y bienestar familiar, tales como seguros, créditos, planes exequiales y servicios de asistencia que las empresas de servicios públicos o sus aliados ofrezcan a los usuarios, siempre que: a) Hayan sido autorizados expresamente por el titular o usuario; b) Cumplan con la normativa vigente de habeas data, protección al consumidor y supervisión correspondiente; c) No generen subsidio cruzado ni afecten la estructura tarifaria del servicio.

Parágrafo 3. El propietario del inmueble o el usuario del servicio podrá, en cualquier momento, solicitar la exclusión de los cobros adicionales, sin penalidad alguna, mediante los canales dispuestos por el prestador del servicio

Los cobros adicionales autorizados podrán incluirse en la factura del servicio público domiciliario, siempre que estén claramente diferenciados de los cargos propios del consumo del servicio y se facturen de forma independiente a solicitud del usuario y/o suscriptor. El no pago de estos cobros no afectará la continuidad del servicio público, ni dará lugar a sanciones, intereses o reportes que limiten el acceso al mismo.

Parágrafo 1. En los casos en que los usuarios y/o suscriptores autoricen la inclusión en la factura de productos o servicios diferentes a los cargos por los servicios públicos domiciliarios, los beneficios que se generen al momento de hacerse exigibles dichos productos o servicios -tales como compensaciones, indemnizaciones, seguros, asistencias, créditos, descuentos, o abonos- deberán aplicarse, de manera total o parcial, inherente al pago de la factura de servicios públicos domiciliarios, constituyendo un alivio económico para el usuario y contribuyendo a garantizar la continuidad en la prestación del servicio.

Parágrafo 2. Los cobros adicionales a los que hace referencia el presente artículo podrán corresponder, entre otros, a mecanismos de inclusión financiera no bancaria y a productos de protección y bienestar familiar, tales como seguros, créditos, planes exequiales y servicios de asistencia que las empresas de servicios públicos o sus aliados ofrezcan a los usuarios, siempre que: a) Hayan sido autorizados expresamente por el titular o usuario; b) Cumplan con la normativa vigente de habeas data, protección al consumidor y supervisión correspondiente; c) No generen subsidio cruzado ni afecten la estructura tarifaria del servicio.

Parágrafo 3. El propietario del inmueble o el usuario del servicio podrá, en cualquier momento, solicitar la exclusión de los cobros adicionales, sin penalidad alguna, mediante los canales dispuestos por el prestador del servicio.

Artículo 6. Cobro máximo por reconexión

Se sugiere revisar el primer criterio propuesto como tope máximo nacional, por cuanto la fijación directa en la ley de un monto específico para el cobro por reconexión (equivalente a 1 SMLDV) podría constituir una extralimitación del Congreso de la República en materias de naturaleza tarifaria cuya competencia ha sido atribuida a las comisiones de regulación. En efecto, conforme al artículo 96 de la Ley 142 de 1994, los cobros por reconexión y reinstalación corresponden a otros cobros tarifarios, cuya estimación es competencia exclusiva de las comisiones reguladoras.

Así lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 2002, al señalar que la Constitución Política le atribuye al legislador la determinación de las entidades competentes para fijar las tarifas, mas no la facultad de fijarlas directamente. En consecuencia, se recomienda reformular la redacción del numeral 1 del artículo 6 para evitar la posible extralimitación competencial descrita.

Adicionalmente, el numeral 4 de la presente disposición modifica el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, al establecer como requisito para la reconexión y reinstalación del servicio que el usuario acredite el pago del cobro correspondiente. En consecuencia, en el artículo de vigencias y derogatorias deberá incorporarse la derogatoria o subrogación expresa del artículo 124 de la Ley 142 de 1994. se sugiere revisar la redacción del numeral 4 pues trae riesgos para el suscriptor teniendo en cuenta la generación de intereses u otros conceptos por reconexión o reinstalación en los casos en que no se genere el pago.

Artículo 8. Acceso al mercado mayorista

El proyecto deberá incorporar un estudio de impacto fiscal respecto de lo dispuesto en relación con la exención de la contribución especial prevista en el artículo 47 de la Ley 143 de 1994. En consecuencia, esta disposición deberá ir acompañada de una estimación certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) sobre el impacto de la medida en el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Adicional a ello, se recomienda verificar si la eliminación o tratamiento preferencial para aplicar una exención de la contribución especial prevista en el artículo 47 ibidem a usuarios del servicio de energía eléctrica que sean prestadores de servicios públicos esenciales, requiere de iniciativa del Gobierno Nacional, por ser de competencia reservada del ejecutivo los asuntos tributarios, acorde con el artículo 154 de la Constitución Política.

Artículo 9. Medidores de consumo

La protección a los usuarios de los estratos 1 y 2 frente a los costos de reposición de medidores de consumo constituye una garantía justa y constitucionalmente justificada, sustentada en los principios de solidaridad y equidad tarifaria. No obstante, se recomienda incorporar una distinción entre las diferentes conductas descritas en el artículo, habida cuenta que algunas pueden ser imputables a la empresa prestadora del servicio, otras a la acción u omisión de terceros, y otras al propio usuario. Dicha diferenciación resulta indispensable para evitar transferencias injustas de costos y garantizar una distribución equitativa de responsabilidades.

Es importante precisar el alcance del concepto de “mecanismos de financiación”, en particular si mediante este proyecto de ley se permite imputar intereses o aplicar mecanismos de actualización sobre el valor financiado, toda vez que estos pueden resultar más onerosos para los usuarios de los estratos 1 y 2.

Asimismo, la exclusión de los demás estratos de la posibilidad de acceder a mecanismos de financiación podría resultar contraria al principio de igualdad, en la medida en que establecería un tratamiento diferenciado entre usuarios dado que no se advierta una justificación suficiente que lo sustente.



Por último, es importante manifestar que, desde esta Superintendencia, reconocemos el interés en generar propuestas que estén encaminadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y estaremos atentos en caso de precisar información adicional en el trámite legislativo de este proyecto de ley.

Cordialmente,



FELIPE DURÁN CARRÓN
Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios

Este documento está suscrito con firma mecánica, autorizada mediante Resoluciones Nos. 20201000057315 y 20201000057305 del 09 de diciembre y modificada parcialmente mediante Resolución No.20201000057965 del 14 de diciembre de 2020, por las cuales se adopta y autoriza el uso de la firma digital y mecánica, respectivamente, para la expedición de resoluciones, memorandos, comunicaciones, oficios y documentos relacionados con el trámite de notificaciones.

Proyectó: Nina María Padrón Ballestas – Contratista SDPUGT 
Jorge Mario Guevara González – SDEGC 

Revisó: Andrea Vargas Aguilera - Profesional Universitario SDPUGT 
Davian Ernesto Moreno López – SDEGC 
Jesús David Rueda Pepinosa – OAJ 
Marlú Castaño Arellano – OAJ mca
Laura Daniela Sánchez Carreño – SDAAA 
Fabio Alejandro Perea Holguín – Asesor 
María Camila Lozano Martínez – Jefe Oficina Asesora Jurídica (E) 

Aprobó: Iván Darío Romero Vega – SDPUGT 
Omar Camilo López López – SDEGC 
Ana Melissa Almario Patarroyo- SDAAA 