

Bogotá D.C, 5 de noviembre de 2025

Honorable Senador
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Ponente proyecto de ley
SENADO DE LA REPÚBLICA
Carlos.guevara@senado.gov.co
Ciudad

Referencia: Observaciones al proyecto de Ley No. 222 de 2024 “*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*”.

Honorable senador,
Reciba un cordial saludo de parte de la Federación de Aseguradores Colombianos - Fasecolda.

Desde el gremio asegurador queremos expresar nuestro respaldo a esta iniciativa que es fundamental para establecer una regulación clara y efectiva que garantice los derechos de los usuarios, asegure servicios de calidad, accesibles y equitativos en todo el territorio, y cumpla finalmente con el espíritu protector de la Constitución, mejorando el bienestar y la calidad de vida de todos los colombianos.

No obstante, consideramos pertinente formular observaciones técnicas a los artículos 4 y 5 de la iniciativa legislativa. Dichos artículos prohíben incluir en las facturas de servicios públicos domiciliarios conceptos distintos al consumo efectivo, como los seguros y estipulan que cualquier cobro adicional solo podrá realizarse con la autorización expresa del propietario del inmueble.

A nuestro juicio, estas disposiciones presentan graves inconsistencias jurídicas y, de aprobarse, generarían un impacto regresivo en la inclusión financiera y la protección de millones de colombianos, como lo exponemos a continuación:

1. Contradicción en la ley

El proyecto adolece de una contradicción normativa interna, ya que mientras el artículo 4 establece una prohibición absoluta de incluir seguros en las facturas, el artículo 5 regula su autorización restringiéndola únicamente a los propietarios. Esta ambigüedad jurídica genera inseguridad sobre la validez de los contratos de seguro actualmente vigentes.

2. Violación de principios constitucionales y legales

El proyecto vulnera principios fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano:

- **Libertad económica y autonomía privada:** El artículo 333 de la Constitución garantiza la libertad económica y la iniciativa privada. La prohibición absoluta de incluir seguros en facturas (artículo 4) constituye una restricción desproporcionada

al derecho de las partes -con capacidad jurídica plena- a celebrar contratos de seguro mediante modalidades de pago convenidas mutuamente.

- **Principio de proporcionalidad:** La medida es desproporcionada frente al fin buscado. En lugar de una prohibición absoluta, sería más adecuado establecer requisitos de transparencia, autorización expresa y diferenciación clara en la factura, como ya lo hace la Circular Externa No. 20251000000044 de la SSPD.
- **Seguridad jurídica:** El proyecto generaría inseguridad jurídica sobre los seguros actualmente vigentes contratados por arrendatarios, que suman una base significativa de asegurados principalmente en estratos 1, 2 y 3.

3. El cobro de seguros a través de la factura de los servicios públicos domiciliarios promueve la Inclusión Financiera.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, de la cual Colombia es parte) la inclusión financiera puede definirse como: *"el proceso de promoción de un acceso asequible, oportuno y adecuado a una amplia gama de servicios y productos financieros regulados y la ampliación de su uso hacia todos los segmentos de la sociedad mediante la aplicación de enfoques innovadores hechos a la medida, incluyendo actividades de sensibilización y educación financiera con el objetivo de promover tanto el bienestar financiero como la inclusión económica y social"* ¹.

En términos de la URF² cuando se usan empresas de servicios públicos como canal de recaudo de seguros, los gastos de comercialización bajan en un 35.8%. El sector se apalanca de este canal para acercar el seguro a poblaciones tradicionalmente excluidas. De acuerdo con el Reporte de Inclusión Financiera del año 2024³, el 14,3% de los microseguros en Colombia se comercializaron a través de empresas de servicios públicos. Lo anterior significa que el cobro de primas a través de la factura del servicio es un modelo eficiente y útil para reducir los costos del seguro y, adicionalmente, es un modelo vigente que contribuye al mantenimiento de productos financieros en beneficio de los hogares.

En este orden, el recaudo de primas en facturas de servicios públicos no solo es un mecanismo válido⁴, sino un ejemplo claro de inclusión financiera, por cuanto:

¹ Documento de la SFC - Relación preguntas y respuestas Conversatorio Universidad del Norte-Uninorte "La inclusión financiera como mecanismo para cerrar brechas y generar bienestar social y económico" 05 de mayo 2022

² <file:///D:/+Perfil-KB/Descargargas/Estudio-1.pdf>; y también el documento: <file:///D:/+Perfil-KB/Descargargas/DI-%20Inclusi%C3%B3n%20y%20adopci%C3%B3n%20de%20nuevas%20tecnolog%C3%ADas%20en%20el%20sector%20asegurador%20v.2.pdf>

³ Reporte de Inclusión Financiera (RIF), 2024. https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2025-05/BDO_RIF%202024_COMPLETO%201.pdf

⁴ Es viable jurídicamente: La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) ha conceptuado ([file:///D:/+Perfil-KB/Descargargas/2006053905%20\(1\).pdf](file:///D:/+Perfil-KB/Descargargas/2006053905%20(1).pdf)) que una persona jurídica puede actuar como corresponsal no financiero si su objeto social o acto de creación lo permite, incluyendo la facultad de celebrar convenios de recaudo y transferencia de recursos.

- Garantiza acceso asequible. El canal de pago ya existe y está al alcance de todos los hogares.
- Extiende el uso del seguro a sectores históricamente excluidos. Los servicios públicos llegan prácticamente a toda la población, incluidos estratos 1, 2 y 3, donde se concentran los hogares más vulnerables.
- Usa un mecanismo adaptado a las condiciones del país. El recaudo de primas a través de facturas de agua o luz es precisamente un mecanismo no tradicional, adaptado a la realidad de quienes no usan banca formal.
- Contribuye directamente al bienestar financiero, económico y social de los hogares más vulnerables. Un seguro, aunque sea básico, es mecanismo de protección que permite a las familias afrontar distintos riesgos —como daños en la vivienda, pérdida de bienes o emergencias— sin poner en riesgo la estabilidad financiera del hogar.

4. Los Arrendatarios deben tener la posibilidad de autorizar cobros adicionales de otros servicios o productos comerciales en la factura de servicios públicos domiciliarios.

Los seguros constituyen un mecanismo idóneo de protección social y financiera, en la medida en que permiten a los hogares mitigar riesgos como enfermedades, accidentes, desastres naturales o fallecimiento. Su incorporación, como cobros adicionales autorizados en las facturas de servicios públicos domiciliarios, se justifica en la necesidad de ampliar la inclusión financiera y la cobertura aseguradora en el país, aprovechando un canal de pago masivo, confiable y de amplia penetración en la población.

Es necesario que el PL objeto de estudio, autorice a los arrendatarios de inmuebles en los que se preste el servicio público a incluir cobros adicionales, como seguros, en la factura, dado que en la práctica son ellos -los arrendatarios- quienes asumen el pago del servicio. Esta medida facilita su acceso efectivo a mecanismos de protección y, al mismo tiempo, permite una implementación más ágil de los seguros a través de la facturación masiva, fortaleciendo así la inclusión financiera en el país.

En relación con la autorización de cobros adicionales en las facturas de servicios públicos domiciliarios, y específicamente frente al artículo 5 del Proyecto de Ley, es importante precisar que el suscriptor y/o usuario del servicio público debe ser quien autorice la inclusión de dichos cobros adicionales.

En los casos en que se trate de arrendatarios de los inmuebles donde se preste el servicio, deberá presumirse que cuentan con la autorización del propietario para otorgar dicha autorización.

No obstante, el propietario del inmueble deberá poder solicitar en cualquier momento la cancelación del cobro adicional, sin que ello genere sanciones, intereses ni reportes que comprometan el acceso al servicio público esencial.

5. Estadísticas relacionadas con el tipo de vivienda que ocupan las personas en Colombia

En particular, el artículo 5 del proyecto de ley limita la facultad de autorizar cobros adicionales —como seguros, créditos u otros productos comerciales— exclusivamente al

propietario del inmueble, previa verificación mediante mecanismos seguros. Además, se dispone que dichos cobros deben facturarse de manera independiente y que su impago no podrá afectar la continuidad del servicio público esencial.

Esta restricción excluye a los arrendatarios de la posibilidad de acceder a servicios complementarios vinculados a la factura de servicios públicos, lo cual representa una afectación directa a más del 40% de los hogares colombianos que, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024 del DANE⁵, habitan en condición de arriendo o subarriendo. En contraste, el 39,6% reside en vivienda propia (36,0% ya pagada y 3,5% en proceso de pago), mientras que el restante 20% se distribuye entre ocupación sin pago, ocupación de hecho y propiedad colectiva.

El mismo estudio evidencia una brecha creciente en la tenencia de vivienda según el sexo del jefe de hogar, con predominancia masculina en la propiedad y femenina en el arriendo, lo que sugiere una mayor vulnerabilidad habitacional en hogares con jefatura femenina.

En forma complementaria, el informe de BBVA Research⁶ sobre el mercado de vivienda usada señala que 7,3 millones de hogares en Colombia viven en arriendo, frente a 7,1 millones que habitan en vivienda propia, posicionando al país como el de mayor proporción de hogares arrendatarios en América Latina.

Si bien el proyecto busca proteger a los usuarios frente a cobros indebidos, la exclusión de los arrendatarios en la autorización de servicios adicionales puede profundizar desigualdades sociales. Por tanto, se recomienda revisar esta disposición con el fin de garantizar condiciones equitativas en el acceso a servicios complementarios para todos los tipos de tenencia de vivienda.

6. Los costos de facturación independiente y plataformas para la autorización del propietario

La implementación de los mecanismos establecidos en el proyecto generaría cargas operativas y administrativas significativas, con consecuencias regresivas en materia de inclusión financiera. En primer lugar, la exigencia de facturación independiente para los cobros adicionales resulta redundante, pues la normativa vigente de la Superintendencia de Servicios Públicos ya garantiza la presentación diferenciada de estos conceptos, permitiendo al usuario discernir y decidir sobre su pago, sin que ello comprometa la continuidad del servicio esencial. Esta duplicidad regulatoria impondría costos logísticos y tecnológicos adicionales que, inevitablemente, se trasladarían a las primas, encareciendo productos diseñados para ser masivos y accesibles por su bajo monto asegurado.

Adicionalmente, los requisitos de verificación de identidad del propietario mediante plataformas digitales seguras, atención presencial o canales certificados incorporan trámites y complejidades que obstaculizan la eficiencia del canal. Cabe precisar que la autorización del propietario ya es un requisito exigido en la actualidad, por lo que estas nuevas exigencias no aportan beneficios sustanciales en la protección del usuario, pero sí incrementan los costos transaccionales y desincentivan la oferta de estos seguros.

⁵ Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV), 2024 - Boletín técnico Bogotá, 24 de abril de 2025

⁶ BBVA Research: Situación Inmobiliaria 2025 <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/colombia-situacion-inmobiliaria-2025/>

Estas medidas, en conjunto, tienen un efecto regresivo y contradictorio con el principio de progresividad en la protección social. La factura conjunta de seguros con los servicios públicos ha sido un canal de acceso masivo que ha permitido la inclusión financiera de poblaciones vulnerables en estratos 1, 2 y 3. Al imponer barreras operativas que encarecen y dificultan este mecanismo, se restringe el acceso a coberturas de protección para los hogares de menores ingresos, profundizando la desigualdad en lugar de remediarla.

Por lo anterior, se recomienda eliminar la prohibición genérica de incluir seguros en la factura y, en su lugar, mantener el modelo actual de autorización expresa y presentación diferenciada, que ha demostrado ser equilibrado y eficaz para proteger al usuario sin sacrificar la accesibilidad.

7. Sanciones y Mecanismos Correctivos Existentes

Es crucial destacar que el sector asegurador cuenta con un robusto Sistema de Atención al Consumidor (SAC) y Defensorías del Consumidor, establecidos por la Ley 1328 de 2009. Este sistema ha sido tan efectivo que las quejas del sector asegurador representan menos del 15% del total del sistema financiero. A modo de ejemplo, en 2022, los seguros de exequias (comercializados por este canal) recibieron solo 3.611 quejas, un 0.2% del total financiero, lo que demuestra que los supuestos abusos que motiva el proyecto son marginales y están siendo eficazmente gestionados.

En esa medida sugerimos la siguiente redacción:

Artículo 4. Prohibición Régimen de cobros adicionales y no autorizados en la factura.

Los cobros por conceptos distintos al consumo efectivo del servicio público, tales como seguros y créditos, deberán contar con la autorización expresa, previa e informada del suscriptor o usuario del servicio. Estos cobros deberán presentarse en la factura de forma diferenciada, clara y desagregada del cargo por el servicio público, conforme a los lineamientos que expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Queda prohibida la inclusión en la factura de cobros que no correspondan consumo efectivo del servicio público, tales como créditos, a sobretasas, contribuciones voluntarias, pérdidas no técnicas, pérdidas técnicas superiores a los límites regulados o impuestos de orden territorial no autorizados por la ley. El incumplimiento de estas disposiciones acarreará la nulidad del acto de facturación respecto del cobro indebido, sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios o la autoridad competente, según el servicio.

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

Para autorizar la inclusión de cobros adicionales en la factura de servicios públicos domiciliarios, se observarán las siguientes reglas:

1. Cuando el suscriptor sea el propietario del inmueble, podrá autorizar directamente los cobros adicionales.

2. Cuando el suscriptor sea un arrendatario, se presumirá que cuenta con la autorización del propietario para suscribir contratos, incluida la autorización de cobros adicionales en la factura. No obstante, el propietario del inmueble podrá revocar esta autorización en cualquier momento, notificándolo al prestador del servicio público, sin que dicha revocación genere sanciones, intereses o reportes que afecten el historial del usuario o el acceso al servicio público esencial.

La verificación de la identidad del suscriptor, cuando sea necesario, se realizará a través de los mecanismos dispuestos por el prestador del servicio, los cuales deberán ser proporcionales al riesgo. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá expedir lineamientos para garantizar la seguridad y eficiencia de este proceso.

~~Únicamente el propietario del inmueble podrá autorizar la inclusión de cobros adicionales en la factura de servicios públicos domiciliarios, previa verificación obligatoria de su identidad mediante documento oficial válido y vigente. Esta verificación deberá realizarse a través de los mecanismos dispuestos por el prestador del servicio, incluyendo plataformas digitales seguras, atención presencial o canales certificados, conforme a los lineamientos que para el efecto expida la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.~~

~~En todo caso, los cobros adicionales autorizados deberán ser facturados de manera independiente y claramente diferenciada de los cargos propios del consumo del servicio. Su impago no podrá afectar la continuidad del servicio público domiciliario, ni generar sanciones, intereses o reportes que comprometan el acceso al servicio esencial.~~

Esta redacción, en lugar de prohibir, regula; en lugar de excluir, incluye con protección. Elimina la contradicción entre los artículos 4 y 5, respeta la autonomía de las partes, se armoniza con la regulación vigente de la SSPD y garantiza que ningún colombiano se quede sin su red de protección financiera por un exceso regulatorio.

Agradecemos su atención a estos argumentos y confiamos en que se priorizará el acceso a la protección financiera de millones de colombianos.

Atentamente,



GUSTAVO MORALES COBO
Presidente Ejecutivo