



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 574 DE 2022

(septiembre 27)

Bogotá, D.C.,

Señora

XXXXXXXXXXXXXX

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:

“(...) ¿Una empresa de Servicios públicos que suscriba un contrato de facturación conjunta con la empresa Enel Colombia, puede pagar un porcentaje sobre el valor de cartera recuperada de más de 12 meses? (...)”.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁽⁶⁾

Resolución CRA 943 de 2021⁽⁷⁾

CONSIDERACIONES

Con el propósito de ilustrar el tema consultado, se procederá a emitir un concepto de carácter general, suministrando la orientación e interpretación frente a la consulta formulada, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, toda vez que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, es de indicar que el inciso 7 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, habilita a los prestadores de servicios públicos domiciliarios para realizar la facturación conjunta, en los siguientes términos:

“Artículo 146. La medición del consumo, y el precio en el contrato.

(...)

Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito (...).”

Por su parte, el parágrafo del artículo 147 ibídem, señala:

“Artículo 147. Naturaleza y requisitos de las facturas. Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos. (...)

PARÁGRAFO. Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.” (Subraya fuera de texto)

En desarrollo de lo anterior, el Capítulo 2 del Título 6 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, referente a la facturación conjunta, dispone en los artículos 2.3.6.2.3 y 2.3.6.2.4, con respecto a estos servicios, lo siguiente:

“Artículo 2.3.6.2.3. Libertad de elección. Para estos efectos la facultad de elección de empresa solicitante la facturación es absolutamente potestativa de la empresa prestadora del servicio de saneamiento básico.

Parágrafo 1°. Empresa solicitante. Es la entidad que presta el o los servicios de saneamiento básico y que requiere facturar en forma conjunta con otra empresa de acuerdo a lo establecido en el artículo 147 de la Ley 142/94.

Parágrafo 2°. Empresa concedente. Es la empresa que a juicio de la empresa solicitante brinda o tiene las condiciones para poder facturar en forma conjunta. (Decreto 2668 de 1999, art. 3)”.

“Artículo 2.3.6.2.4. Obligaciones. Será obligatorio para las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios facturar los servicios de alcantarillado y aseo, suscribir el convenio de facturación conjunta, distribución y/o recaudo de pagos; así como garantizar la continuidad del mismo, si son del caso, salvo que

existan razones técnicas insalvables comprobables que justifiquen la imposibilidad de hacerlo. Esta justificación se acreditará ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

El prestador que asuma estos procesos, por libre elección del prestador del servicio de aseo y/o alcantarillado, no podrá imponer condiciones que atenten contra la libre competencia ni abusar de una posible posición dominante". (Subraya fuera de texto)

De las disposiciones transcritas se puede concluir que, para el cobro de los servicios de alcantarillado y aseo, la facturación conjunta es de carácter obligatorio, motivo por el cual se deberá suscribir el convenio de facturación conjunta con el prestador concedente que se elija para tal propósito, quien para estos efectos podrá ser un prestador del servicio de acueducto, energía o gas.

En este sentido es claro que la figura de la facturación conjunta de los servicios de saneamiento básico (alcantarillado y aseo), con otros servicios públicos domiciliarios, se torna obligatoria para los prestadores de los servicios públicos de energía, gas y agua potable, obligación que surge por las dificultades de recaudo que presentan los servicios primeramente mencionados, y por la imposibilidad de suspenderlos, frente a eventos de no pago.

En efecto, los servicios de saneamiento básico, en razón a su naturaleza, no pueden ser objeto de suspensión por el no pago de los mismos, circunstancia que está motivada en razones de salubridad pública, ya que la suspensión de los mismos podría afectar a los demás miembros de la comunidad, en aspectos sanitarios y ambientales, lo que deriva en la improcedencia de efectuar la suspensión de los mismos, salvo que se presenten situaciones de fuerza mayor o caso fortuito que así lo determinen.

Por tanto, con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de alcantarillado y aseo, se hizo necesario establecer la obligación de los prestadores de los demás servicios públicos domiciliarios, es decir, de aquellos que si se pueden suspender, ante la ocurrencia de diversos eventos, entre ellos la mora en el pago de las facturas, de suscribir convenios de facturación conjunta, distribución y recaudo de pagos.

Al respecto cabe precisar, que si bien la disposición aludida consagra esta obligación como regla general, de igual forma establece de forma expresa una excepción al cumplimiento de la misma, la cual se presenta en el caso de que existan "razones técnicas insalvables comprobables" por parte del prestador ante quien se solicita la facturación conjunta, circunstancia que debe ser acreditada ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual una vez acreditada, determina que dicha obligación no será exigible.

En este sentido advierte la disposición igualmente, que el prestador que asuma el proceso de facturación conjunta no podrá imponer condiciones que atenten contra la libre competencia, ni abusar de una posible posición dominante, ni alegar reserva o confidencialidad de información, para efectos de negar la suscripción de los convenios aludidos.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento para acceder al servicio de facturación conjunta, éste se encuentra descrito en los artículos 1.11.1.1, y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021, de la siguiente forma:

"Artículo 1.11.1.1. Condiciones del convenio de facturación conjunta. Los convenios de facturación conjunta deben contener, como mínimo, las siguientes condiciones:

a. Determinación del ámbito de prestación del servicio de facturación conjunta: En el convenio debe quedar claramente estipulado el alcance de la obligación de facturación conjunta, en los términos de los Títulos 1 y 2 de la Parte 11 del Libro 1 de la presente resolución.

b. Catastro de usuarios: Es la relación de los usuarios, con sus datos identificadores para los efectos de la facturación.

c. Usuarios Especiales: Son los que estén dentro del catastro de usuarios del solicitante, pero no se encuentren dentro del catastro de usuarios del concedente.

d. Delimitación del objeto del convenio: En el convenio debe quedar claramente especificado su objeto exclusivo referido a las actividades de vinculación, facturación conjunta, recuperación de cartera y modificación por novedades.

e. Información de la persona prestadora solicitante: El convenio incluirá un cronograma de entregas de la información para la facturación de la persona prestadora solicitante a la persona prestadora concedente. Cuando la empresa concedente no reciba oportunamente la información en los medios y fechas convenidas, ella estará facultada para elaborar la facturación con base en los registros del periodo de facturación inmediatamente anterior.

f. Características de la factura: El convenio debe ceñirse, en cuanto a los requisitos de la factura, a lo dispuesto en los Artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 y el Artículo 11 del Decreto 1842 de 1991 y normas concordantes.

g. Recaudos: En el convenio deberá quedar claramente estipulado el mecanismo de recaudo. El recaudo podrá hacerse por medio de una entidad financiera, de tal forma que se efectúe en cuentas separadas o, en su defecto, en las cajas de la persona prestadora concedente. Entodo caso, la persona prestadora solicitante debe someterse a los convenios suscritos entre la persona prestadora concedente y las entidades financieras.

h. Recuperación de cartera: Los montos de los recaudos parciales o totales por concepto de la gestión de recuperación de cartera morosa, se distribuirán proporcionalmente para cada servicio de acuerdo con su participación en el valor total de la factura recaudada.

i. Costos de recuperación de cartera: En el convenio se establecerá claramente la distribución de los costos de los programas de recuperación de cartera de los que directamente se beneficie la persona prestadora solicitante y que, preferentemente, se estimarán a prorrata de los montos recuperados de la cartera morosa.

j. Pago independiente: En el convenio quedará estipulado el mecanismo por el cual el usuario pueda realizar el pago en forma independiente, cuando se suscite petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante alguna de las personas prestadoras que lo suscriben.

k. Giros: Cuando el recaudo de la facturación se efectúe en las cajas de la persona prestadora concedente, en el convenio debe establecerse con precisión las fechas de los cortes de cuentas en las que se determinen las sumas efectivamente recaudadas que por concepto de recaudo girará la persona prestadora concedente a la solicitante de acuerdo al recaudo efectivamente realizado. La persona prestadora concedente dispondrá de un plazo máximo de veinte (20) días calendario para realizar el giro a la cuenta de la persona prestadora solicitante.

l. Mora en el giro: Pasado el término del numeral anterior, la persona prestadora concedente reconocerá intereses de mora sobre las sumas efectivamente recaudadas y pendientes de giro a la persona prestadora solicitante que en cualquier caso, no serán inferiores al interés corriente, certificado por la Superintendencia Bancaria, vigente al momento del vencimiento del plazo para el giro.

m. Ciclos de facturación: En el convenio se estipularán los ciclos de facturación de la persona prestadora concedente a los cuales se sujetará la persona prestadora solicitante.

n. Pago por el servicio de facturación conjunta: En el convenio se estipularán las condiciones de pago por parte de la persona prestadora solicitante, así como las sanciones en caso de mora.

ñ. Garantías y legalización: Los costos de legalización del convenio de facturación conjunta, así como el costo de las garantías a que haya lugar, serán sufragados en su totalidad por la persona prestadora solicitante.

o. Duración: En el convenio de facturación conjunta se fijará la duración, la cual será de tres (3) años, salvo que las partes acuerden un plazo diferente.

p. Acuerdos de pago: Cuando como consecuencia de la mora en el pago por parte del usuario de los servicios sea necesario establecer acuerdos de pago, prevalecerán las condiciones que otorgue la persona prestadora concedente del convenio de facturación conjunta al usuario moroso. Las condiciones que otorgue la persona prestadora solicitante al usuario moroso, serán por lo menos iguales en plazo y forma de pago a las que otorgue la persona prestadora concedente, salvo expresa renuncia del usuario. Cada persona prestadora definirá en su acuerdo de pago las garantías que según la ley considere pertinentes para asegurar el recaudo de la cartera morosa.

q. Obligaciones adicionales: la persona prestadora solicitante que tenga intención de suscribir convenio de facturación conjunta, deberá presentar, ante la potencial persona prestadora concedente, lo siguiente:

1. Una descripción de los componentes integrantes del servicio y de sus actividades complementarias, que solicita sean objeto de la facturación conjunta.

2. En los términos del literal b), del presente artículo, debe presentarse el catastro actualizado de usuarios, indicando los principales elementos que lo estructuran, permitiendo identificar individualmente la base de datos de sus usuarios, estrato socioeconómico, clase de uso del servicio y área de prestación en la cual se presta el respectivo servicio. En caso de no contarse con la información anterior, la persona prestadora solicitante pedirá a la persona prestadora concedente la misma, asumiendo los costos que se puedan generar.

3. Una descripción de los registros de impresión requeridos para la adecuada facturación del servicio de saneamiento cuya facturación conjunta se solicita, entendidos estos, como los espacios dentro de la factura que se requieren para tal efecto, especificando cuáles son los registros mínimos y los adicionales que el solicitante requiera, siempre y cuando sean inherentes a la prestación del servicio.

4. Una descripción de los reportes que requerirá de la potencial persona prestadora concedente, indicando las necesidades de contenido y periodicidad, así como las actividades de procesamiento y distribución, requeridas para el servicio objeto de facturación conjunta". (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.22.1.) (modificado por Resolución CRA 422 de 2007, art. 1)". (Subrayas fuera de texto)

Así las cosas, la regulación estableció las condiciones mínimas que debe contener el convenio de facturación conjunta, entre las que están las referentes a la recuperación de cartera y su costo, los cuales se estimarán a prorrata de los montos recuperados de dicha cartera. En efecto, con respecto a los costos de recuperación de cartera, el artículo 1.11.2.4. ibídem, señala lo siguiente:

“Artículo 1.11.2.4. Cálculo de otros costos relacionados con la facturación conjunta. Incluye costos tales como:

Costos de recuperación de cartera morosa: Estos costos se distribuirán proporcionalmente entre las personas prestadoras de acuerdo con el monto de cartera morosa recuperada. Sólo se reconocerán como costos de recuperación de cartera morosa los causados por los mecanismos pactados con tal fin en el convenio de facturación conjunta (...)”

De la disposición citada se puede concluir que, solamente se reconocerán como costos de recuperación de cartera morosa, aquellos causados por los mecanismos pactados con tal propósito en el convenio de

facturación conjunta, los cuales además serán distribuidos de forma proporcional entre los prestadores del servicio, de acuerdo con el monto de dicha cartera que ha sido recuperado.

CONCLUSIONES

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

- La obligación de facturar conjuntamente algunos servicios públicos domiciliarios se encuentra consagrada en las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de estos servicios. En efecto, el cobro de los servicios de saneamiento básico, alcantarillado y aseo, se debe realizar conjuntamente con aquellos servicios públicos que pueden ser suspendidos por incumplimiento del contrato, evento en el cual será factible cobrar conjuntamente en una misma factura, los consumos correspondientes a la prestación de dos servicios diferentes.

- En este sentido, la facultad de elección de la empresa que realizará la facturación es absolutamente potestativa de la empresa prestadora del servicio de saneamiento básico de que se trate; por su parte, será obligatorio para los prestadores de los servicios públicos de acueducto, energía y gas combustible, facturar los servicios de alcantarillado y aseo, previa suscripción del convenio de facturación conjunta, distribución y/o recaudo de pagos.

- El procedimiento para celebrar el convenio de facturación conjunta se encuentra descrito en la Resolución CRA 943 de 2021, en la cual se encuentran establecidas las condiciones mínimas que estos acuerdos deben contener, entre las que se encuentran las pertinentes a la recuperación de cartera morosa.

- Conforme lo dispone el artículo 1.11.2.4 de la Resolución CRA 943 de 2021, solamente se reconocerán como costos de recuperación de cartera morosa, aquellos causados por los mecanismos pactados con tal propósito en el convenio de facturación conjunta, los cuales además serán distribuidos de forma proporcional entre los prestadores del servicio, de acuerdo con el monto de dicha cartera que ha sido recuperado.

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 PÁGINA>

1. Radicado 20225293139752

TEMA: CONVENIOS DE FACTURACIÓN CONJUNTA

Subtemas: Costos de recuperación de la cartera morosa

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 del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"

7. "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones"

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