



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 728 DE 2022

(diciembre 22)

Ref. Solicitud de concepto[]

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020[], 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[], sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015[].

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:

“(...) me permito solicitar se emita en aplicación del numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020 un CONCEPTO respecto de las normas aplicables en los procesos de cobro coactivo iniciados por las Entidades Prestadoras de Servicios Públicos en contra de inmuebles que se encuentran en procesos de extinción de dominio o extintos”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994[]

Ley 1066 de 2006[]

Ley 1437 de 2011[]

Ley 1708 de 2014[]

Ley 1849 de 2017[]

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que, a través de la instancia consultiva, no es posible que esta oficina se pronuncie sobre situaciones de carácter particular y concreto, motivo por el cual, se procederá a emitir un concepto de carácter general, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia o tenga carácter obligatorio o vinculante, ya que se emite conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En este sentido, en el presente concepto se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) cobro coactivo en servicios públicos domiciliarios; e (ii) inmuebles en proceso de extinción de dominio.

(i) Cobro coactivo en materia de servicios públicos domiciliarios.

Inicialmente es importante recordar que, conforme lo establece el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, las facturas de servicios públicos domiciliarios debidamente firmadas por el representante legal del prestador, son títulos ejecutivos que pueden ser cobrados a través de la jurisdicción ordinaria mediante un proceso ejecutivo, o por jurisdicción coactiva cuando los prestadores se encuentran conformados como Empresas Industriales y Comerciales del Estado - EICE, o se trata de municipios prestadores directos del servicio. Veamos:

“Artículo 130. Partes del contrato. (Modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001). Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

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.

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial (...)" (Subraya fuera del texto)

De lo indicado, se resalta de manera inicial que, la facultad de efectuar el cobro de las facturas de servicios públicos domiciliarios a través del procedimiento de cobro coactivo, se encuentra únicamente en cabeza de los prestadores de estos servicios, que se han conformado como Empresas Industriales y Comerciales del Estado - EICE. Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 2003, al realizar el análisis de constitucionalidad de la norma citada, manifestó:

“(...) Esta norma fija unas reglas de competencia que se explican así: las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas sólo pueden cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria. Por contraste, las empresas industriales y comerciales del Estado tienen una alternativa para cobrar

su cartera morosa: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción coactiva, pudiendo a su arbitrio utilizar una u otra vía en la forma que mejor se ajuste a sus necesidades y posibilidades institucionales. Esta doble opción también se predica de los municipios cuando quieran que presten directamente servicios públicos domiciliarios, según voces de la ley 136 de 1994 en consonancia con el artículo 130 de la ley 142.” (Subraya fuera del texto)

De este modo, la facultad de optar, ya sea por la jurisdicción ordinaria a través de un proceso ejecutivo, o por la jurisdicción coactiva, se predica tanto de las EICE, como de los municipios prestadores directos del servicio, en su condición de entes territoriales facultados para el efecto.

Claro lo anterior vale precisar, que este último procedimiento, esto es, el de cobro coactivo, es de naturaleza especial tal como lo dispone el artículo 5° de la Ley 1066 de 2006, puede ser aplicado por las entidades públicas de todos los niveles que tengan que recaudar rentas o caudales públicos, y su propósito es el de realizar un cobro más expedito, sin necesidad de acudir ante un juez de la República, mientras que su trámite se encuentra establecido en el Estatuto Tributario.

“Artículo 5° Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

(Inciso adicionado por el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016). Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.

Parágrafo 1° Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Parágrafo 2° Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3° Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.” (Subrayas fuera de texto)

Al respecto se precisa, que la Ley 1437 de 2011 ratifica esta facultad en cabeza de las entidades de derecho público, toda vez que en los artículos 98 y siguientes, determina que las entidades mencionadas deben recaudar las obligaciones pendientes a su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con dicho Código, para lo cual están revestidas de la prerrogativa de efectuar el cobro coactivamente, o pueden optar por acudir ante los jueces competentes.

Este proceso administrativo de cobro coactivo es reglado y se encuentra contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, y autoriza a quienes cuentan con tal facultad, para hacer efectivos de

manera directa los créditos a su favor, sin necesidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, ya que su objeto es el de obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, inclusive utilizando mecanismos tales como la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones.

En este sentido, corresponderá a cada entidad facultada para utilizar el procedimiento de cobro coactivo, expedir el Manual de cobro coactivo pertinente, con el propósito de contar con el procedimiento que para el efecto deba emplear, atendiendo lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 1437 de 2011, que sobre el particular dispone:

“Artículo 100. Reglas de Procedimiento. *Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:*

- 1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.*
- 2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.*
- 3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.*

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular”.

Todo lo anterior por cuanto a voces de lo dispuesto en el numeral 99.9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, no existe exoneración en el cobro de los servicios públicos para ninguna persona natural o jurídica, toda vez que es a través de la tarifa que se paga el servicio prestado, pues en ella se encuentra contenida la remuneración de los costos en que incurrió el prestador para efectuar la prestación del servicio, correspondiendo por tanto a los usuarios, efectuar su pago.

En este sentido, y teniendo claro que no es posible exonerar del pago de los servicios aludidos a ningún usuario, corresponde al prestador del servicio, acudir a las acciones o mecanismos legalmente establecidos para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados, con el propósito de que el propietario del inmueble, o el poseedor, o el suscriptor, o los usuarios del servicio, cumplan con dicha obligación de pago, en razón a la solidaridad que los cobija, tal como lo dispone el artículo 130 de la Ley 142 de 1994.

En efecto, los prestadores cuentan con los mecanismos legales establecidos para efectuar el cobro de las facturas que se encuentran en mora, motivo por el cual deben realizar las gestiones tendientes a recuperar la cartera morosa, ya sea a través del cobro ejecutivo, o a través del cobro coactivo, e inclusive, celebrando acuerdos de pago o planes de financiación con los usuarios morosos, tendientes al recaudo de los recursos adeudados por la prestación del servicio.

(ii) Inmuebles en proceso de extinción de dominio.

Ahora bien, en cuanto a los bienes con extinción de dominio, el artículo 110 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 27 de la Ley 1849 de 2017, en referencia al pago de obligaciones de los referidos bienes, dispone:

“Artículo 110. Pago de obligaciones de bienes improductivos. Las obligaciones que se causen sobre bienes con extinción de dominio o sobre bienes con medidas cautelares, tales como cuotas o expensas comunes, servicios públicos, y que son improductivos por no generar ingresos en razón a su situación o

estado, se suspenderá su exigibilidad y no se causarán intereses, hasta cuando ocurra alguno de los siguientes eventos:

a) La generación de ingresos suficientes, hasta concurrencia de lo producido;

b) La enajenación y entrega del bien.

En el evento previsto en el literal b), el administrador con cargo al Frisco pagará el importe de las obligaciones no pagadas durante la suspensión y todos aquellos existentes con anterioridad a la misma.

Durante el tiempo de suspensión, las obligaciones a cargo de dichos bienes no podrán ser objeto de cobro por vía judicial ni coactiva, ni los bienes correspondientes podrán ser objeto de medidas cautelares. (Subrayas fuera del texto)

Conforme con lo indicado vale precisar que, si bien los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen a su cargo la obligación de cobrar el servicio prestado, como se explicó en precedencia, en el caso de los bienes con extinción de dominio, no solo se suspende la exigibilidad de esta obligación en razón a la situación jurídica del inmueble, sino que igualmente cesa la causación de intereses, siempre y cuando el inmueble sea improductivo, esto es, que en razón a su estado, no genere ingresos.

Sin perjuicio de lo anterior, vale precisar que el alcance e interpretación del compendio normativo mencionado, escapa de la órbita competencial de la Superservicios, toda vez que las previsiones en el contenidas no hacen parte del régimen de los servicios públicos domiciliarios, pues tal como lo dispone el artículo 15 del mismo, *“la extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado”*, circunstancia que claramente es ajena al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior se corrobora, en razón a que la aplicación de esta disposición depende de la verificación de variables como la *“improductividad”*, la generación de ingresos suficientes hasta la concurrencia de lo producido, y la enajenación y entrega del bien, situaciones que claramente no le corresponde verificar al prestador del servicio en el ámbito de la prestación, toda vez que no es considerado como sujeto procesal en el proceso de extinción de dominio.

Por lo anterior, corresponde a las autoridades competentes establecer si en efecto se dan los presupuestos necesarios para suspender esta obligación de pago, en especial la atinente a la improductividad del inmueble, y mientras ello sucede, al prestador del servicio le asiste el derecho al cobro de la deuda generada por la prestación, hasta que se determine tal circunstancia por parte de la autoridad. De igual forma cuando con posterioridad, se generen ingresos suficientes hasta concurrencia de lo producido, o se enajene y entregue el inmueble, la suspensión aludida será levantada.

Por último, es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 138 de la Ley 142 de 1994[1], de acuerdo al cual, es posible suspender el servicio de mutuo acuerdo entre las partes contratantes, previo adelantamiento del procedimiento establecido para el efecto, lo que conlleva el no cobro del servicio. Vale precisar que, en referencia a los servicios de saneamiento básico, alcantarillado y aseo, no es procedente la suspensión temporal ni definitiva de los mismos, ya que, por su naturaleza misma, la adopción de tal medida podría afectar a los demás miembros de la comunidad en aspectos sanitarios y ambientales.

CONCLUSIONES

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

- El artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, señala que las facturas de servicios públicos domiciliarios debidamente firmadas por el representante legal del prestador, son títulos ejecutivos que pueden ser cobrados a través de la jurisdicción ordinaria mediante un proceso ejecutivo, o por jurisdicción coactiva cuando los prestadores se encuentran conformados como Empresas Industriales y Comerciales del Estado - EICE, o se trata de municipios prestadores directos del servicio.

- El procedimiento administrativo de cobro coactivo es de naturaleza especial y como lo señala el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, las entidades públicas de todos los niveles que tengan que recaudar rentas o caudales públicos deben, para ello, dar aplicación a este procedimiento administrativo, el cual se encuentra establecido en el Estatuto Tributario, para lo cual deben adoptar un reglamento interno de recaudo de cartera. De igual forma corresponderá a cada entidad facultada para realizar el procedimiento de cobro coactivo, expedir el Manual de cobro coactivo pertinente, con el propósito de contar con un procedimiento que le permita recuperar los recursos pendientes de pago.

- El numeral 99.9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, señala que *"(...) no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica"*, toda vez que es a través de la tarifa, que se remuneran los costos en que incurrió el prestador para efectuar la prestación del mismo, ya que dicha prestación no es gratuita, razón por la cual es obligación de los usuarios pagar por los servicios efectivamente prestados.

- En este sentido, es deber de los prestadores acudir a las acciones o mecanismos legalmente establecidos para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados por los usuarios, ya sea adelantando un proceso ejecutivo o uno de jurisdicción coactiva, según la naturaleza del prestador, o celebrando acuerdos de pago con los usuarios morosos, deber que se fundamenta en la onerosidad de estos servicios.

- Si bien los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen a su cargo la obligación de cobrar el servicio prestado, como se explicó en precedencia, en el caso de los bienes con extinción de dominio, no solo se suspende la exigibilidad de esta obligación en razón a la situación jurídica del inmueble, sino que igualmente cesa la causación de intereses, siempre y cuando el inmueble sea improductivo, esto es, que en razón a su estado, no genere ingresos.

- Sin perjuicio de lo anterior, vale precisar que el alcance e interpretación de la Ley 1708 de 2014, escapa de la órbita competencial de la Superservicios, toda vez que las previsiones en el contenidas no hacen parte del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

- El artículo 138 de la Ley 142 de 1994 establece la posibilidad de llevar a cabo la suspensión del servicio por mutuo acuerdo, evento en el cual el suscriptor o el usuario debe efectuar la solicitud pertinente ante el prestador, adjuntando la documentación pertinente, de acuerdo al servicio de que se trate.

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 PAGINA>.

1. Radicado 20225294590902

TEMA: COBRO COACTIVO PGO SERVICIOS EN MORA.

Subtemas. Bienes con extinción de dominio.

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 la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones."

7. "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

8. "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio."

9. "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 "Código de Extinción de Dominio" y se dictan otras disposiciones."

10. "ARTÍCULO 138. SUSPENSIÓN DE COMÚN ACUERDO. Podrá suspenderse el servicio cuando lo solicite un suscriptor o usuario, si convienen en ello la empresa y los terceros que puedan resultar afectados. De la misma manera podrán las partes terminar el contrato."

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