



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 218 DE 2023

(abril 18)

Bogotá, D.C.,

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

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relacionadas con el cobro del cargo fijo, los cobros de reconexión y la suspensión por incumplimiento en el régimen de servicios públicos. Estas preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Resolución CRA 943 de 2021^[6]

Resolución CREG 011 de 2003^[7]

Resolución CREG 119 de 2007^[8]

Concepto SSPD-OJ-2017-589

Concepto SSPD-OJ-2018-175

CONSIDERACIONES

A continuación, se brindará una orientación general sobre los siguientes temas: i) Cobro del cargo fijo en los servicios públicos domiciliarios, ii) Suspensión del servicio por falta de pago, iii) Cargo por reconexión y iv) Reclamación de facturas de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, con el fin de responder, en el acápite de conclusiones, a cada una de las preguntas planteadas.

i) Cobro del cargo fijo en los servicios públicos domiciliarios.

En relación con el cargo fijo, es necesario hacer referencia al artículo 90 de la Ley 142 de 1994, el cual señala:

“ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FÓRMULAS DE TARIFAS. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.” (resaltado fuera de texto)

Según el artículo previamente citado, las tarifas de los servicios públicos domiciliarios pueden incluir, entre otros, un cargo fijo que garantiza la disponibilidad permanente del suministro a los usuarios. Este cargo, en todo caso, se determina de acuerdo a las definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación.

De manera general, debe indicarse que, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los artículos 2.1.1.1.2.2. y 2.1.2.1.6.1. de la Resolución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y

Sanearamiento Básico –CRA- No. 943 de 2021 establecen el cargo fijo como componente de la fórmula tarifaria de dichos servicios, tanto para los prestadores que atienden hasta 5000 suscriptores, como para aquellos que superan dicho número de suscriptores.

En el caso del servicio público de aseo, el artículo 5.3.2.2.1.2. de la Resolución CRA 943 de 2021 establece el costo fijo total que deben aplicar los prestadores del servicio público de aseo que atiendan municipios y/o distritos con más de 5.000 suscriptores en el área urbana. Por su parte, el artículo 5.3.5.6.1.1. ibídem establece el costo fijo total para aquellos municipios con hasta 5.000 suscriptores en el área urbana.

En lo que concierne al servicio público de gas combustible, el artículo 32 de la Resolución de la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG- No. 011 de 2003 establece el cargo fijo como uno de los componentes de la fórmula tarifaria general para la prestación del servicio público domiciliario de gas natural por redes de tubería.

Por último, para el caso del servicio público domiciliario de energía eléctrica, el costo o cargo fijo es cero, según se establece en el párrafo 2º del artículo 4 de la Resolución CREG 119 de 2007 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CREG 191 de 2014).

ii) Suspensión del servicio por falta de pago

El artículo 140 de la Ley 142 de 1994 señala:

“ARTICULO 140 SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

De acuerdo con este artículo, el incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato. En todo caso, indica la norma que la falta de pago por el término que fije la entidad prestadora dará lugar a la suspensión del servicio. Dicho término, valga indicar, no podrá exceder de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral, ni de tres (3) períodos cuando sea mensual.

De igual forma, es preciso indicar que la obligación de pago del usuario está asociada a la factura de servicios públicos domiciliarios. En efecto, dicha factura es la cuenta que la persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos, en los términos del numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

Siendo así, es deber del usuario pagar la factura de servicios públicos, con todos los componentes que esta incluya, so pena de que el prestador se encuentre autorizado a suspender el servicio según lo establecido en el artículo 140 ibídem. Ahora bien, es de indicar que, si el usuario no está de acuerdo con el contenido de la

factura, y la ha reclamado y recurrido oportunamente, el prestador no estará habilitado para suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos presentados, según lo establece el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

De igual forma, es importante precisar que no es posible la suspensión del servicio público de aseo. Al respecto, esta Oficina Asesora mediante concepto SSPD-OJ-2018-175, indicó lo siguiente:

“En relación con esta inquietud, ha de decirse que las empresas prestadoras del mismo no pueden suspender el servicio de aseo de manera temporal o definitiva, salvo razones de fuerza mayor o caso fortuito, pues la naturaleza misma del servicio hace que éste, en punto del tema de la suspensión, se aparte de otros servicios (energía, agua potable y gas) en los cuales su no prestación por causa imputable al usuario no afecta de manera directa a los demás miembros de la comunidad.”

En efecto, el artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, establece que “El servicio público de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida, con las frecuencias mínimas establecidas en este capítulo y aquellas que por sus particularidades queden definidas en el PGIRS, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito.” (Subrayas fuera de texto)

Por su parte, el inciso segundo del artículo 2.3.2.2.2.3.34 *ibídem* señala que “Para los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, en que sea imposible la prestación del servicio, la persona prestadora del servicio público de aseo deberá implementar las medidas para restablecer el servicio en el menor tiempo posible.”

En consecuencia, según se desprende del artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, se reitera que el servicio público de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida y, salvo razones de fuerza mayor o caso fortuito, podrá ser suspendido, debiendo el prestador adoptar las medidas necesarias para restablecerlo en el menor tiempo posible.

iii) Cargo por reconexión

El artículo 96 de la Ley 142 de 1994 faculta a los prestadores para cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, así:

“ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.”

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos. (...) (Subraya fuera de texto)

Aunado a lo anterior, el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 establece que para reestablecer el servicio suspendido, el usuario debe eliminar la causa que dio lugar a la suspensión y cancelar los gastos en que incurra la empresa para restablecer el servicio. Dicho artículo señala:

“ARTÍCULO 142. REESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.”

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.” (Subraya fuera de texto)

De manera general, según lo dispuesto en los artículos precedentes, los prestadores podrán realizar cobros para reconectar el servicio a un usuario, cuando la causa de la suspensión sea imputable a este último. En este evento, el suscriptor deberá pagar todos los gastos asociados a la reinstalación y reconexión en que incurra la empresa.

Valga indicar que el prestador de servicios públicos domiciliarios no podrá realizar el cobro de cargos por concepto de reconexión a los usuarios cuando el servicio no se haya sido suspendido, o esta circunstancia no pueda ser probada, tal como lo ha mencionado esta Oficina Asesora, entre otros, a través del Concepto SSPD-OJ-2017-589, de la siguiente manera:

“(…) Ahora bien, es necesario señalar que el cobro de dichos gastos sólo procede en aquellos casos en donde (i) el servicio efectivamente haya sido suspendido, y (ii) siempre que se haya incurrido en costos para garantizar su reconexión; lo anterior, teniendo en cuenta que el fundamento legal del cobro por reconexión no es el de enriquecer a los prestadores sino el de permitir que éstos recuperen los costos en que hubieren incurrido por causa de la reconexión.

Así las cosas, debe precisarse que el prestador de servicios públicos domiciliarios no podrá realizar el cobro de dineros por concepto de reconexión a los usuarios cuando el servicio no hubiere sido efectivamente suspendido o ello no pueda ser probado.

Dado lo anterior, y en caso de que sin haber suspensión del servicio se cobren gastos de reconexión, el usuario podrá presentar el respectivo reclamo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, y en caso de que su petición sea negada, contra el acto que emita el prestador podrá el usuario interponer los recursos de reposición en sede de la empresa y de apelación ante esta Superintendencia, en los términos señalados en la Ley 142 de 1994 (…) (Subraya fuera de texto)

iv) Reclamación de facturas de servicios públicos domiciliarios

Por último, es importante advertir que, ante situaciones de inconformidad de un usuario frente a las facturas de cobro que le son remitidas, este puede presentar las peticiones, quejas y/o recursos que estime pertinentes, en el marco del artículo 152 de la Ley 142 de 1994, que señala:

“ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO. *Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

En particular, es de indicar que las facturas de servicios públicos domiciliarios son susceptibles de reclamación dentro de los cinco (5) meses siguientes a su expedición, según lo dispone el artículo 154 de la Ley 142 de 1994:

“ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS. *El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.*

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia". (Subraya fuera del texto)

Adicionalmente, según la norma previamente citada, la decisión del prestador, frente a la reclamación de la(s) factura(s), es susceptible de los recursos de reposición, y en subsidio apelación, recursos que se deberán interponer dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión.

Valga indicar que, una vez presentada una petición, queja, reclamo o recurso, el prestador tendrá quince (15) días hábiles para responder de fondo a la petición, so pena de que se entienda que la decisión ha sido favorable para el usuario, conforme con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

De conformidad con las consideraciones expuestas, se procede a dar respuesta a los interrogantes presentados en el escrito de consulta, así:

- "El ítem llamado cargo fijo o cargo básico que figura en las facturas de algunos servicios públicos domiciliarios, para que y porque se establecieron?. Como lo define la ley?. Transcribir los artículos de ley, referentes al cargo fijo que sustenten su respuesta. (sic)"

En los términos del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, las tarifas de los servicios públicos domiciliarios pueden incluir, entre otros, un cargo fijo que garantiza la disponibilidad permanente del suministro a los usuarios (con independencia del nivel de consumo). Este cargo, en todo caso, se determina de acuerdo a las definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación.

De manera general, debe indicarse que, para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los artículos 2.1.1.1.2.2. y 2.1.2.1.6.1. de la Resolución de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- No. 943 de 2021 establecen el cargo fijo como componente de la fórmula tarifaria de dichos servicios, tanto para los prestadores que atienden hasta 5000 suscriptores, como para aquellos que superan dicho número de suscriptores.

En el caso del servicio público de aseo, el artículo 5.3.2.2.1.2. de la Resolución CRA 943 de 2021 establece el costo fijo total que deben aplicar los prestadores del servicio público de aseo que atiendan municipios y/o distritos con más de 5.000 suscriptores en el área urbana. Por su parte, el artículo 5.3.5.6.1.1. establece el costo fijo total para aquellos municipios con hasta 5.000 suscriptores en el área urbana.

En lo que concierne al servicio público de gas combustible, el artículo 32 de la Resolución de la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG- No. 011 de 2003 establece el cargo fijo como uno de los componentes de la fórmula tarifaria general para la prestación del servicio público domiciliario de gas natural por redes de tubería.

Por último, para el caso del servicio público domiciliario de energía eléctrica, el costo o cargo fijo es cero, según se establece en el párrafo 2º del artículo 4 de la Resolución CREG 119 de 2007 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CREG 191 de 2014).

- *“La no cancelación de las facturas en las cuales solo aparece el cobro del cargo fijo mensual, porque no hubo consumo; por ejemplo del gas domiciliario (ZACFJO FIJO) o de cualquier otro servicio público domiciliario, es motivo para suspender dicho servicio?. Favor anexar legislación que sustente este aspecto. (sic)”*

Es deber del usuario pagar la factura de servicios públicos, con todos los componentes que esta incluya, so pena de que el prestador se encuentre autorizado a suspender el servicio en armonía con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994. Ahora bien, es de indicar que, si el usuario no está de acuerdo con el contenido de la factura, y la ha reclamado y recurrido oportunamente, el prestador no estará habilitado para suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos presentados, según lo establece el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

Al respecto, es preciso indicar que el servicio público de aseo no se puede suspender por falta de pago, pues se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida. Solamente por razones de fuerza mayor o caso fortuito, dicho servicio podrá ser suspendido, debiendo el prestador adoptar las medidas necesarias para restablecerlo en el menor tiempo posible.

- *“Si el anterior interrogante es positivo, la suspensión del servicio genera algún cobro por reconexión del servicio suspendido? Anexar normatividad si existe.” (sic)*

Según lo dispuesto en los artículos 96 y 142 de la Ley 142 de 1994, los prestadores podrán realizar cobros para reconectar el servicio a un usuario, cuando la causa de la suspensión sea imputable a este último. En este evento, el suscriptor deberá pagar todos los gastos asociados a la reinstalación y reconexión en que incurra la empresa.

Valga indicar que el prestador de servicios públicos domiciliarios, en principio, no podrán realizar el cobro de cargos por concepto de reconexión a los usuarios cuando el servicio no se haya sido suspendido o esta circunstancia no pueda ser probada; salvo que se demuestre que el prestador ha incurrido en costos para adelantar la suspensión y/o reconexión.

- *“Contra las peticiones hechas a las empresas con el fin de solicitarles el no cobro de esta reconexión del servicio suspendido por el no pago oportuno de dicho cargo fijo y que son negadas por las empresas; proceden los recursos de reposición y de apelación? Favor adjuntar, si existe, normas sobre este interrogante.” (sic)*

Conforme con el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, los usuarios pueden presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. En particular, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 indica que, ante situaciones de inconformidad de un usuario frente a las facturas que le expida el prestador, este puede reclamar la(s) factura(s) que corresponda(n), para lo cual contará con un término de cinco (5) meses desde su expedición.

Valga mencionar que la decisión del prestador, frente a la reclamación de la(s) factura(s), es susceptible de los recursos de reposición, y en subsidio apelación, recursos que se deberán interponer dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión, según lo dispone el artículo 154 ibídem.

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 20225294275892

TEMA: CARGOS TARIFARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Subtemas: Cargo fijo – Cobro por reconexión del servicio

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 compila la regulación general de los servicios públicos, de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones”*
7. *“Por la cual se establecen los criterios generales para remunerar las actividades de distribución y comercialización de gas combustible, y las fórmulas generales para la prestación del servicio público domiciliario de distribución de gas combustible por redes de tubería.”*
8. *“Por la cual se aprueba la fórmula tarifaria general que permite a los Comercializadores Minoristas de electricidad establecer los costos de prestación del servicio a usuarios regulados en el Sistema Interconectado Nacional.”*

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