



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 376 DE 2023

(junio 30)

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², 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 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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:

“(...) solicito información referente a un cobro de servicio público acueducto en el municipio de Campo alegre Huila, ya que no se utiliza ese contador pero si llega un cobro, según los que manifiestan el personal de la empresa es, que si no quiere que le llegue ese cobro que cancele el contador, y la idea es no cancelar el servicio o no cancelarlo ya que anula el contador y para ponerlo nuevamente toca hacer todo el proceso y cuesta casi un millón de pesos, requiero esa información si es legal que ellos hagan eso? O que normativa lo faculta para realizar ese cobro por el servicio que no se utiliza. Lo anterior espero una pronta respuesta (...)”.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[6]

Resolución CRA 943 de 2021^[6]

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que a través de la instancia consultiva no es procedente 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 esta sentido, con el fin de brindar una ilustración sobre la materia consultada, a continuación nos referiremos de manera general a los siguientes ejes temáticos: (i) cobros no autorizados por servicios no prestados, y (ii) instrumentos de medición y medición individual.

i) Cobros no autorizados por servicios no prestados – Procedencia del cobro del cargo fijo.

El artículo 90 de la Ley 1994 establece los elementos de la formulas tarifarias. Veamos:

“ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS 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.” (subraya fuera de texto)

De acuerdo con el artículo citado, existen tres tipos de cargos: (i) cargo por unidad de consumo, el cual refleja la estructura de los costos económicos de acuerdo con el nivel de consumo y la demanda por servicio; (ii) cargo fijo, que son los costos económicos involucrado en garantizar la disponibilidad permanente del servicio, independiente del nivel del uso y (iii) aporte de conexión, el cual cubre los costos que surjan de la conexión del usuario al servicio, según sea necesaria la recuperación de las inversiones de infraestructura.

Ahora, los referidos cargos serán cobrados siempre y cuando el suscriptor o el usuario tenga disponible la prestación del servicio público domiciliario, de esta forma, los prestadores no pueden cobrar servicios no prestados, de conformidad con lo señalado en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlos, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.” (subraya fuera de texto)

En este orden de ideas, se entenderá por servicios no prestados aquellos que no fueron realizados por el prestador o recibidos por el usuario. Así, cuando no se haya prestado un servicio y este se cobre, el usuario podrá ejercer su defensa en sede del prestador, tal como se explicará más adelante.

Ahora bien, el numeral 2, artículo 90 de la Ley 142 de 1994 señala que el cargo fijo comprende los costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro, denominados también costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, según las definiciones realizadas por las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

En este sentido, cuando la citada norma indica “(...) *independientemente del nivel de uso.*”, significa que el cargo fijo se cobra a quienes cuenten con el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, sin tener en cuenta para el cobro del cargo la utilización del servicio, puesto que el mismo obedece a la posibilidad con que cuenta el usuario de utilizarlo en el momento que lo necesite; en otros términos, hace referencia a la disponibilidad del servicio. Por lo tanto, para el caso expuesto en la presente consulta se deberá determinar si el cobro al cual se alude obedece al cargo fijo para los servicios de acueducto y alcantarillado, el cual se encuentra autorizado su cobro a través de la normativa.

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 CRA 943 de 2021 establecen el cargo fijo como un 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.

No obstante, en el evento que un usuario verifique que los cobros realizados en la factura obedecen a conceptos diferentes a los señalados en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, los cuales no se encuentran a su vez autorizados, conforme con lo señalado en el contrato de prestación del servicio, podrá presentar la reclamación correspondiente en los términos del artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, el cual establece el derecho de los usuarios de presentar peticiones, quejas y recursos en el marco del contrato de servicios públicos domiciliarios.

Esta forma, en desarrollo de lo consagrado en el artículo 154 *ibídem* y siempre que obedezca a actos relacionados con: i) negativa del contrato, ii) suspensión, iii) terminación, iv) corte y v) facturación, será

procedente que el usuario interponga, de así considerarlo, los recursos de reposición y en subsidio apelación ante el prestador, los cuales serán resueltos así: el primero por el prestador y el segundo por esta Superintendencia.

ii) Medición del consumo.

La medición individual es el pilar de la facturación de los servicios públicos domiciliarios, toda vez, que el consumo es el elemento principal del precio cobrado al usuario. Así lo estableció el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994 al disponer:

“ARTÍCULO 9. DERECHO DE LOS USUARIOS. <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley. (...).” (subraya fuera de texto)

Por su parte, el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 señaló las reglas generales sobre los instrumentos de medición, así:

“ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES. Los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.

La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.” (subraya fuera de texto)

Conforme la norma transcrita, el prestador del servicio puede exigir en los contratos de condiciones uniformes que los usuarios o suscriptores adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos utilizados para la medición del servicio público domiciliario. En el mismo sentido, indica la norma que los usuarios o suscriptores, podrán adquirir los bienes y servicios al proveedor de su preferencia y que el prestador deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas establecidas en el contrato de condiciones uniformes.

En esa medida, mientras se tenga conexión y prestación del servicio público domiciliario, es obligación para el usuario contar con el respectivo instrumento de medición del consumo, en consideración al citado derecho del usuario consagrado en el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994, así como de lo mencionado en el

artículo 146 ibídem, el cual establece que el valor a cobrar por el consumo será determinado a partir de la diferencia de lecturas existentes que arroje el equipo de medida para cada periodo de facturación, lo cual obedece a la realidad del consumo del inmueble; incluyendo los valores de los respectivos cargos fijos, así como demás cargos aprobados por la comisión de regulación según cada caso en particular. La norma consagra:

“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Quando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales. (...)” (subraya fuera de texto)

Bajo este contexto, la medición de los consumos y el cobro de los mismos por parte de un prestador a partir de la diferencia de lecturas que arroje el elemento de medición, se consolida como la regla y por tanto la obligación que debe acatar los prestadores de todos los servicios públicos domiciliarios, con las excepciones que establezca la norma.

CONCLUSIONES

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

- El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 señala que el prestador solo podrá cobrar: (i) el cargo por unidad de consumo, el cual refleja la estructura de los costos económicos de acuerdo con el nivel de consumo y la demanda por servicio; (ii) el cargo fijo, que son los costos económicos involucrado en garantizar la disponibilidad permanente del servicio independiente del nivel del uso y (iii) aporte de conexión, el cual cubre los costos que surjan de la conexión del usuario al servicio o cuando sea necesaria la recuperación de las inversiones de infraestructura.
- Los cargos por prestación del servicio, serán cobrados siempre y cuando el suscriptor o el usuario tengan disponible el servicio público domiciliario, por lo cual, los prestadores de los referidos servicios no pueden cobrar servicios no prestados.
- Los cobros no autorizados pueden tener origen en los servicios no prestados, lo cual conlleva a la devolución de dichos cobros, según corresponda, así: (i) por vía general, es decir, cuando proceda por más de un usuario, la cual se efectuará oficiosamente o por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control, o (ii) por vía particular, atendiendo el procedimiento contenido en los artículos 152, 154 y siguientes de la Ley 142 de 1994.
- Cuando el usuario o el suscriptor no esté de acuerdo con los valores facturados o no tenga claridad de su procedencia, puede presentar reclamación ante el respectivo prestador de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, podrá interponer los recursos de Ley en consideración con lo señalado en el artículo 154 ibídem.
- De conformidad con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, es obligación de los usuarios y/o suscriptores, cambiar, mantener y reemplazar los instrumentos de medición, cuando: (i) existan avances tecnológicos que permitan una medición más exacta, o (ii) cuando el equipo no funcione adecuadamente.
- Conforme lo señalado en el artículo 146 ibídem, el valor a cobrar por el consumo será determinado a partir de la diferencia de lecturas existentes que arroje el equipo de medida para cada periodo de facturación, lo

cual obedece a la realidad del consumo del inmueble; incluyendo los valores de los respectivos cargos fijos, así como demás cargos aprobados por la comisión de regulación según cada caso en particular.

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,

FREDY RAÚL SILVA GÓMEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20235291385162

TEMA: COBROS NO AUTORIZADOS POR SERVICIOS NO PRESTADOS – COBRO DEL CARGO FIJO – MEDICIÓN DEL CONSUMO

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”.*

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