



CONCEPTO 788 DE 2016

(10 octubre)

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Asunto: Su solicitud de concepto(1)

Cordial Saludo.

Se basa la consulta objeto de estudio en solicitar concepto jurídico sobre lo que sigue:

“Solicitar asesoría frente a la prescripciones de la deuda de servicio públicos, además suministrarnos un formato (Resoluciones-Actos Administrativos... ETC) para realizar estos descuentos.

De igual manera facilitarnos un formato para cuando se realizan descuentos por casa deshabitada.

Del mismo modo, se requiere la asesoría frente al cobro del matrículas al prestar el servicio y que normatividad la reglamenta.”

Antes de cualquier pronunciamiento sobre el particular, es preciso señalar que el presente documento se enuncia con el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen o responsabilizan a la Entidad, pues no tienen carácter obligatorio, ni vinculante.

En este orden de ideas, las respuestas dadas a las consultas elevadas ante esta Oficina Asesora Jurídica, se presentan de manera general respecto del problema jurídico planteado, en el marco de sus competencias y sin posibilidad de resolver conflictos de orden particular.

Por otra parte, el artículo 79 parágrafo 1(2) de la Ley 142 de 1994(3), el cual fue modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001(4), establece que esta Superintendencia no puede exigir, en ningún caso, que los actos o contratos de una empresa de servicios públicos se sometan a aprobación suya. Hacerlo configuraría una extralimitación de funciones y entraría a ocupar una posición de juez y parte ante sus vigiladas.

Teniendo en cuenta las anteriores precisiones, se responderá de manera general, indicando previamente que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no maneja formatos para realizar descuentos tarifarios, por lo que le corresponde a los diferentes prestadores de servicios públicos domiciliarios crearlos y ponerlos en práctica.

Pese a lo anterior, y en orden a aclarar los puntos señalados en la consulta se resolverán los siguientes ejes temáticos:

1. Prescripción de las Facturas de Servicios Públicos Domiciliarios.

El artículo 130 de la Ley 142 de 1994, señala la naturaleza jurídica que ostenta la factura de servicios públicos domiciliarios, señala:

“Artículo 130. Partes del contrato...

... 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...”

De acuerdo al artículo señalado, las facturas de servicios públicos domiciliarios son títulos ejecutivos, que según el artículo 422 del Código General del Proceso contienen obligaciones claras, expresas y exigibles. Ello quiere decir que, la factura de servicios públicos que cumpla con los requisitos del artículo 130 citado, puede ser cobrada y su pago obtenerse mediante un proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de la jurisdicción coactiva.

Ahora bien, el fenómeno jurídico de la prescripción, en una de sus acepciones, permite la extinción de obligaciones por el no ejercicio de acciones y derechos ajenos durante un tiempo determinado.

La factura de servicios públicos domiciliarios al ser un título ejecutivo, tiene un término de prescripción de cinco años, toda vez que se le aplica el mismo de la acción ejecutiva, señalado en el artículo 2536 del Código Civil, que al tenor expresa:

“Artículo 2536. Prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria. <Modificado por el artículo 8, Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años...”

Teniendo en cuenta lo esbozado, se debe precisar que si una prestadora inicia por vía ordinaria o por jurisdicción coactiva el procedimiento necesario para ejecutar las deudas contenidas en facturas de servicios públicos domiciliarios, podrá hacerlo, pues el ordenamiento jurídico colombiano lo permite.

No obstante, el usuario podrá, al momento de contestar la demanda o ejercer su defensa frente al mandamiento de pago, presentar como excepción la prescripción de la obligación contenida en el título ejecutivo; posteriormente, el fallador o el operador administrativo de la jurisdicción coactiva, estudiará si dicha excepción está llamada a prosperar.

De prosperar la excepción, el juez u operador jurídico que adelante el proceso en la jurisdicción coactiva, decretará que ha operado el fenómeno de la prescripción extintiva de la obligación y no se podrá ejecutar el título prescrito.

En conclusión, esta Superintendencia no inicia procesos con el objetivo de ejecutar las facturas de servicios públicos domiciliarios impagadas, como se señaló, los procesos son iniciados por los prestadores ante la jurisdicción ordinaria o por medio de jurisdicción coactiva si tienen esa competencia. Sólo de la forma señalada se podrá decretar la prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios.

2. Cobro a Predios Desocupados en Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

Sobre el cobro a predios desocupados en el servicio de Acueducto y Alcantarillado, esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto jurídico SSPD-OJ-2016-632 indicó:

PREDIOS DESOCUPADOS - COBRO DE CARGOS FIJOS EN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO.

“2. Cobro del Servicio Público Domiciliario de Acueducto en Predios Desocupados. Sea lo primero señalar en este punto que dentro de las tarifas de servicios públicos puede incluirse un cargo por unidad de consumo, un cargo fijo y un cargo por aportes de conexión, tal y como lo dispone la Ley 142 de 1994, en su Artículo 90, así:

“Artículo 90. L.142/94. Elementos de las fórmulas de tarifas. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

...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;

...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.

...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”.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a través de la Resolución CRA 287 de 2004, Artículo 2, ha dispuesto que en las fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto y alcantarillado se incluyan un cargo fijo y un cargo por unidad de consumo, los cuales son independientes en su cobro pues, en términos generales, el primero procede aunque en la práctica no se presente consumo alguno del servicio, dado que el prestador debe garantizar al usuario la disponibilidad del servicio con eficiencia y de manera continua.

Con todo, es menester señalar que en materia de acueducto y alcantarillado el cargo fijo podría obviarse cuando el servicio ha sido suspendido.

En este punto, es menester ratificar lo manifestado por la Oficina Asesora Jurídica en el concepto SSPD-OJ-2012-519, en los siguientes términos:

“En lo referente al cobros de servicios públicos a inmuebles desocupados tenemos que para los servicios de acueducto y alcantarillado no existe disposición legal alguna que regule lo relativo al cobro de servicios para dichos inmuebles.

Frente a dicha situación, lo que permite la regulación es que en desarrollo del artículo 138 de la Ley 142 de 1994, se suspenda el servicio por mutuo acuerdo entre las partes contratantes (usuario y empresa de servicios públicos). En materia de agua potable y saneamiento básico, previo el procedimiento previsto en el artículo 5.3.1.3 de la Resolución 151 de 2001 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA. En estos casos, no procede cobro alguno durante el término de la suspensión.

Sobre este aspecto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en concepto CRA-OJ-1627 del 4 de abril de 2001, expuso lo siguiente:

"De otra parte, vale la pena precisar que en el supuesto en que el servicio se encontrara suspendido por mutuo acuerdo entre la persona prestadora y el usuario, conforme a lo establecido en el artículo 5.3.1.3 de la Resolución CRA 151 de 2001, no procedería cobro alguno, tal como lo ha señalado la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. En efecto, a juicio de la CRA al no haber disponibilidad del mismo y dado que dicha suspensión no obedece al incumplimiento del usuario o suscriptor, no procede el cobro del cargo fijo; igualmente toda vez que no hay consumo, tampoco procedería el cobro del cargo por unidad de consumo.

Finalmente, a las reclamaciones que versen inmuebles desocupados también se aplica lo dispuesto en el inciso 3o del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, vale decir, están sometidas al término de cinco meses allí previsto...

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario señalar que si el inmueble está desocupado, pero no hay suspensión de mutuo acuerdo así no haya consumo, la empresa debe cobrar el cargo fijo (...)" (negrilla y subraya fuera de texto)

Por su parte, para el servicio público de Aseo, en el concepto jurídico SSPD-OJ-2016-677, esta oficina indicó:

“... la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante resolución CRA 351 de 2005(5), dispuso para los inmuebles desocupados, la aplicación de siguiente tarifa:

“Artículo 37. Inmuebles desocupados. Los inmuebles que acrediten estar desocupados, tendrán como tarifa techo la sumatoria de los costos asociados a comercialización, manejo del recaudo fijo y barrido y limpieza establecidos en la presente resolución, considerando una cantidad correspondiente de toneladas dispuestas para recolección igual a cero (TDi = 0).

Parágrafo. Para ser objeto de la aplicación de la tarifa definida en el presente artículo, será necesario acreditar ante la persona prestadora la desocupación del inmueble, para lo cual el solicitante deberá presentar al prestador uno (1) de los siguientes documentos:

(i) Factura del último período del servicio de acueducto, en la que se pueda establecer que no se presentó consumo de agua potable.

(ii) Factura del último período del servicio de energía, en la que conste un consumo inferior o igual a cincuenta (50) kilowats/ hora -mes.

(iii) Acta de la inspección ocular al inmueble por parte de la persona prestadora del servicio de aseo, en la que conste la desocupación del predio.

(iv) Carta de aceptación de la persona prestadora del servicio de acueducto de la solicitud de suspensión del servicio por mutuo acuerdo.

La persona prestadora del servicio de aseo, una vez acreditado por el usuario la desocupación del inmueble conforme a lo previsto anteriormente, deberá tomar todas las medidas necesarias para que el usuario cancele únicamente el valor correspondiente a la tarifa del inmueble desocupado, de conformidad con la fórmula de cálculo que se fija en la presente resolución.

La acreditación de la desocupación del inmueble tendrá una vigencia de tres (3) meses, al cabo de los cuales deberá presentarse nuevamente la documentación respectiva ante la persona prestadora del servicio de aseo.

La persona prestadora del servicio ordinario de aseo podrá dar aplicación, de oficio, a la tarifa definida en el presente artículo”.

3. Cargos por Conexión -Matrículas-.

En el concepto jurídico SSPD-OJ-2016-582, esta Oficina Asesora Jurídica, señaló en relación a los costos por conexión, lo siguiente:

... el artículo 90 de la ley 142 de 1994, con respecto a los elementos de las fórmulas tarifarias, establece:

“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”.

De conformidad con lo señalado en esta disposición, y sin perjuicio de otras alternativas que puedan ser definidas por las comisiones de regulación, el legislador determinó de forma expresa, que se pueden incluir en la factura (i) los cargos por unidad de consumo, (ii) el cargo fijo y (iii) los aportes de conexión, cuyo objetivo es el de cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio público correspondiente.

En este sentido vale señalar, que anteriormente los prestadores cobraban a sus usuarios la llamada “matrícula” la cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.4.9 de la Resolución CRA 151 de 2001 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, es lo que actualmente se denomina “costos directos de conexión” o “cargos por expansión del sistema”, los cuales se encuentran definidos en dicho acto regulatorio, de la siguiente forma:

“Aportes de Conexión. Son los pagos que realiza el suscriptor o suscriptor potencial para conectar un inmueble por primera vez, o para cambiar el diámetro de la acometida, al sistema o red existente. Están compuestos por los Costos Directos de Conexión y por los Cargos por Expansión del Sistema.

Costos Directos de Conexión. Son los costos en que incurre la persona prestadora del servicio de acueducto o alcantarillado para conectar un inmueble al sistema o red de distribución existente, por concepto de medidor, materiales, accesorios, mano de obra y demás gastos necesarios. También se consideran como Costos Directos de Conexión los de diseño, interventoría, restauración de vías y del espacio público deteriorado por las obras de conexión, así como los estudios particularmente complejos, en caso de presentarse. En todo

caso, sólo se podrán incluir, los costos directos relacionados con la conexión por primera vez de un inmueble o grupo de inmuebles.

Cargos por Expansión del Sistema (CES). Son los cobros que la persona prestadora realiza cuando por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura.”

Sobre el particular vale señalar que previamente, esto es, con la expedición de la Resolución N° 59 de 1995(6), la CRA había reglamentado el cobro que pueden realizar los prestadoras de los servicios de Acueducto y Alcantarillado a sus usuarios por aportes de conexión, y adicionalmente estandarizó la denominación de los cobros por conexión, señalando:

“Artículo Décimo.- Estandarización de denominaciones de cobros por conexión.- Una vez cumplido el plazo establecido en el inciso segundo del Artículo 9° de la presente Resolución, deberán eliminarse los cobros denominados “Derechos de Conexión”, “Derechos de Red”, “Cargos de Redes”, “Derechos de Suministro” o “Matrícula”, entre otros. A partir del 1° de enero de 1999, los cobros que realicen las entidades prestadoras por conectar un inmueble o grupo de inmuebles solo podrán ser denominados “Costos Directos de Conexión” o “Cargos por Expansión del Sistema”.

De conformidad con lo anterior, es claro que a partir del 1° de enero de 1999 los cobros realizados por los prestadores, por efectuar la conexión de uno o varios inmuebles, se denominan “Costos Directos de Conexión” o “Cargos por Expansión del Sistema”.

En este sentido y de acuerdo con lo señalado, el cargo por aporte de conexión, como lo indica la Resolución CRA 151 de 2001, es el valor que la persona prestadora del servicio de acueducto o alcantarillado puede cobrar al suscriptor, por la conexión que efectúa de cada inmueble, a la red de acueducto o alcantarillado correspondiente, valor que debe corresponder a los costos directos de conexión del usuario al servicio, los cuales según la definición referida, incluyen el costo del medidor, materiales, accesorios, mano de obra y demás gastos necesarios, así como los relativos al diseño, interventoría, restauración de vías y del espacio público, deteriorado por las obras de conexión.

Así las cosas, el artículo tercero de la norma regulatoria mencionada, dispone:

“Artículo Tercero.- Cálculo de los costos directos de conexión: Las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado podrán cobrar al suscriptor por cada inmueble los costos en que incurren para su conexión al sistema o red existentes. Para determinar dichos costos, tendrán en cuenta los siguientes elementos:

a. Un análisis de costos unitarios.

b. Hasta un 20% por concepto de administración, depreciación de los instrumentos y herramientas, imprevistos y utilidad (A.I.U).

c. El medidor, si la empresa lo suministra. En el caso que el usuario o suscriptor lo adquiriera con otro proveedor, el mismo deberá cumplir con las especificaciones técnicas establecidas por la empresa. Para la verificación del cumplimiento de dichas especificaciones y la calibración del medidor, la empresa podrá aumentar el costo directo de conexión hasta en el equivalente al 10 % del valor al cual la empresa vende ese tipo de medidor a sus usuarios.

Parágrafo.- Si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo debidamente justificado, podrá cobrarse al interesado, salvo que se trate de un usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2 y 3.”

Ahora bien, es importante precisar que lo señalado anteriormente, es la regla general aplicable a todos los prestadores de servicios públicos. Sin embargo, en el artículo 2.4.4.1. de la Resolución CRA 151 de 2001, se consagró una excepción para los cobros por aportes de conexión, ya que en dicha disposición se determinó, que el cálculo de los costos directos de conexión contemplado en la regulación, no aplicaría a sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios.”

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía y demás entidades públicas un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: www.superservicios.gov (Normativa). Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente.

MARINA MONTES ÁLVAREZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Miladys Picón Viadero – Asesora Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: Luis Javier Benavides Paz – Coordinador Grupo de Conceptos.

NOTAS AL FINAL:

1. Radicado 20165290628542

TEMA: PRESCRIPCIONES DE LAS FACTURAS DE SERVICIOS PÚBLICOS – COBROS EN PREDIOS DESHABITADOS – COBROS POR CONEXIÓN.

2. “En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.”

3. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

4. “Por la cual se modifica la Ley 142 de 1994.”

5. Por la cual se establecen los regímenes de regulación tarifaria a los que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo y la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio de aseo de residuos ordinarios y se dictan otras disposiciones.

6. “Por la cual se reglamenta el cobro que por aportes de conexión pueden realizar las entidades prestadoras de los servicios de Acueducto y Alcantarillado a sus usuarios”.

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