



## **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

### **CONCEPTO 344 DE 2018**

(mayo 31)

Bogotá, D.C.,

Señor

XXXXXXXX

**Ref.: Su solicitud de Concepto**

#### **COMPETENCIA Y ALCANCE DEL CONCEPTO**

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2o del artículo 11 del Decreto 990 de 2002, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios, absolver "las consultas jurídicas externas relativas a los servicios públicos domiciliarios?".

En desarrollo de tal función, se le informa que esta respuesta se emitirá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo que fue sustituido por el artículo 1o de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, por medio de la cual se reguló el Derecho Fundamental de Petición y se sustituyó el Título II, Derecho de Petición, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior significa que las respuestas emitidas por esta dependencia a las solicitudes de consulta o conceptos son el resultado de la interpretación jurídica a la normativa que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que emana de esta Oficina, como área encargada de fijar la posición jurídica dentro de esta Superintendencia, sin que en ningún caso los criterios contenidos en sus conceptos resulten vinculantes o de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, la respuesta se emitirá de manera general respecto del tema jurídico planteado y dentro del marco de competencia para la entidad, pero no resolverá conflictos particulares y concretos, por cuanto, se reitera, nos encontramos ante una consulta y no ante la decisión de una queja o reclamación, dentro de una actuación administrativa.

De igual manera, teniendo en cuenta lo previsto por el artículo 79 parágrafo 1o de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001,<sup>21</sup> esta Superintendencia no puede exigir, de ninguna

manera, que los actos o contratos de una prestadora de servicios públicos domiciliarios, se sometan a aprobación suya, lo que significa que exigirlo configuraría una extralimitación de funciones, entraría a coadministrar con sus vigiladas y por ende, esta entidad se convertiría en juez y parte ante estas prestadoras.

## **1. RESUMEN**

El concepto de matrícula, ya en desuso, se utilizaba en los servicios de acueducto y alcantarillado para denotar los cobros que puede hacer el prestador de estos, para conectar un inmueble o grupo de inmuebles a una red física de prestación de tales servicios. Dicho concepto se reemplazó por el "Costos Directos de Conexión" o "Cargos por Expansión del Sistema", mismos que devienen de los cargos por aportes de conexión, a que se refieren los artículos 90 de la Ley 142 de 1994 y 1.2.1.1. y 2.4.4.9 de la Resolución CRA 151 de 2001, con los que se remuneran los costos de la conexión de un inmueble por primera vez, o el cambio del diámetro de la acometida al sistema o red existente.

Dado lo anterior, y en el entendido que el servicio de aseo no se presta a través de redes físicas sino humanas, se tiene que este no comporta gastos de conexión que deban pagarse, por lo que sorprende que se consulte acerca del trámite de una matrícula, cuando quiera que el prestador del servicio de aseo que tenga disponibilidad en la zona, está obligado a prestar el servicio, así como el usuario a recibirlo y pagarlo con independencia de que lo haya solicitado o no, salvo que este último cuente con otra opción de abastecimiento del mismo.

Ahora bien, con respecto al no pago de la factura de servicios públicos, debe señalarse que si el prestador generó la factura en debida forma, la misma prestará mérito ejecutivo siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 130 del régimen de los servicios públicos, lo cual será determinado por el juez ordinario o el ejecutor de la jurisdicción coactiva, de acuerdo con la naturaleza jurídica del prestador.

## **2. PROBLEMA JURÍDICO OBJETO DE CONSULTA**

En la consulta de la referencia se presentan las siguientes preguntas:

1. ¿Qué procedimiento legal debería realizar la empresa de Aseo para que el Señor, tramite la correspondiente matrícula?
2. ¿Qué, procedimiento legal debería realizar la empresa de Aseo para que el Señor pague la factura desde el mes de diciembre de 2017 hasta la fecha?
3. ¿La empresa puede registrarlo al Señor y, generarle la correspondiente factura sin que el Señor haya tramitado la matrícula?. Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál es el sustento legal?.
4. El Señor se acercó a la empresa y, expresó que no pagaría la factura porque él no había adelantado el trámite de la matrícula. En este caso, ¿cuál sería la defensa de la empresa?.

## **3. NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015

Concepto SSPD-OJ-2017-729

## **4. CONSIDERACIONES**

En relación con su consulta, se identifican tres temas que abordaremos en este concepto y que son los siguientes (i) trámite de "matrículas" en tratándose del servicio público de aseo, (ii) obligatoriedad de recibir el

servicio y alternativas de auto abastecimiento, y (iii) naturaleza ejecutiva de las facturas de servicios públicos domiciliarios. Dado lo anterior, procederemos a abordar dichos temas y a responder sus preguntas, así:

**.1. Cargos por conexión - "Matrículas" - Imposibilidad de su cobro en tratándose del servicio público domiciliario de aseo**

En varios apartes de su consulta, se refiere usted al Concepto de "matrícula", el cual no sólo se encuentra en desuso, sino que es inaplicable al servicio público domiciliario de aseo, tal como se pasará a estudiar a continuación.

Para comenzar nuestra disertación, habremos de decir que según el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, son elementos de las fórmulas tarifarias, los siguientes:

"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?.

Al amparo del numeral 3o de la norma citada, los prestadores de servicios públicos domiciliarios que requieran de una conexión física, pueden cobrar unos aportes de conexión, cuyo único objetivo es el de cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio público correspondiente.

En este sentido, vale la pena señalar que, anteriormente, los prestadores de los servicios de acueducto y alcantarillado 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 como "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.?

No obstante, y como puede verse, tanto el cobro de la llamada matrícula, como el de los aportes de conexión, costos directos de conexión y cargos por expansión del sistema que la reemplazaron, solo se predicen de los servicios que requieren de la conexión física de un inmueble a una red, lo que si bien ocurre en el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado, no pasa en el servicio de aseo, que se presta a través de redes humanas y no físicas y que, por tanto, no requiere de una conexión como ocurre en el caso de los demás servicios anotados.

Desde ese punto de vista, si la matrícula a que usted se refiere en su consulta comporta el pago de algún derecho por parte del usuario para recibir el servicio, le informamos, de forma enfática, que dicho cobro es ilegal y anti regulatorio, y que su realización puede comportar importantes sanciones para el respectivo prestador.

Por el contrario, si lo que usted llama matrícula es la formalización de la relación contractual entre prestador y usuario, debemos decirle que esta tampoco se requiere en el caso del servicio de aseo, donde a menos que existan múltiples prestadores que escoger, el usuario se verá compelido a recibir el servicio de aquel que se encuentre disponible, pagando las respectivas facturas, aun cuando se niegue a suscribir el respectivo contrato, tal como pasaremos a explicar a continuación.

## **2. Obligatoriedad de la vinculación a los servicios de agua potable y saneamiento básico, cuando estos se encuentran disponibles y no se cuenta con una opción autorizada de auto abastecimiento**

En punto a este tema, resulta necesario considerar que de acuerdo con el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994, "cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico **será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad**..."(Subrayas y negrillas propias)

Conforme con el citado mandato, se colige que la disponibilidad del servicio es el factor clave que determina la obligatoriedad de vinculación como usuario de este, por lo que los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, tienen la posibilidad real de hacer efectivo tal mandato, toda vez que la vinculación a un contrato de condiciones uniformes resulta forzosa para todas las personas, a menos que se demuestre, como lo ha previsto la ley, que se dispone de una alternativa distinta que no perjudique a la comunidad, circunstancia que, en todo caso, debe ser previamente determinada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de su Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

En este caso, se rompe el principio de consensualidad de los contratos de servicios públicos, por razones de índole ambiental y sanitario de interés común, que constituyen bienes superiores frente a esta.

De acuerdo a lo expuesto, la regla general corresponde a la obligatoriedad de la vinculación a un prestador de los servicios de agua potable y saneamiento básico, regla que sólo encuentra una excepción, en aquellos casos en los que habiendo disponibilidad de los citados servicios, el usuario no se vincula porque dispone de alternativas de auto abastecimiento, las cuales deben ser sometidas al escrutinio de esta Superintendencia, con el fin de determinar si la propuesta no causa perjuicios a la comunidad, habida cuenta del impacto sanitario y ambiental que conllevan dichos servicios.

En efecto, el numeral 15 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 1o de la Ley 689 de 2001, dispone lo siguiente:

"14.15. Productor Marginal, Independiente o para Uso particular. Es la persona natural o jurídica que utilizando recursos propios y técnicamente aceptados por la normatividad vigente para cada servicio, produce bienes o servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos **para sí misma o para una clientela compuesta exclusivamente por quienes tienen vinculación económica directa con ella o con sus socios o miembros** o como subproducto de otra actividad principal.?" (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Así las cosas, la excepción al deber de vincularse como usuario, debe estar precedida de una alternativa que no perjudique a la comunidad; partiendo del supuesto que el usuario no se conecta porque cuenta con la capacidad de producir bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, ya sea para él mismo o para una clientela que tengan una vinculación económica con él, se repite, siempre que tal alternativa no perjudique a la comunidad, definición que corresponde de manera exclusiva a esta Superintendencia.

En ese contexto, si un usuario no cuenta con una opción de auto abastecimiento autorizada por esta Superintendencia y que cuente con los respectivos permisos ambientales, será su deber el de vincularse de forma obligatoria a un prestador de los servicios de agua potable y saneamiento básico con disponibilidad en la zona, y la de pagar por los servicios que éste preste.

### **3. Merito ejecutivo de las facturas de servicios públicos**

Respecto al mérito ejecutivo que presta la factura de los servicios públicos, esta Oficina Asesora Jurídica se ha manifestado previamente al respecto mediante Concepto SSPD-OJ-2017-729, el cual nos permitimos reiterar de la siguiente manera:

"En relación con su inquietud, debe señalarse que el inciso 3 del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001 dispone con claridad que las deudas derivadas de la prestación de 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.

Agrega la norma que 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. Valga la pena anotar, que el citado inciso no establece excepción alguna en torno a la citada obligación.

Por su parte, el Código General del Proceso, en su artículo 422 define los títulos ejecutivos como aquellos que contienen obligaciones expresas, claras y exigibles, sin olvidar que para el caso de las deudas derivadas de la prestación de servicios públicos, existe una norma especial y de aplicación preferente para la conformación de los citados títulos ejecutivos.

Por lo tanto, solo la factura de servicios públicos que cumpla con los requisitos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, puede ser exigible en los términos del Código General del Proceso y obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de la jurisdicción coactiva según corresponda a la naturaleza del prestador acreedor.

En todo caso, corresponderá al juez competente o al funcionario ejecutor en jurisdicción coactiva y no a esta Superintendencia, el entrar a determinar, en cada caso concreto, si el título que se le presente para ejecución reúne los requisitos previstos en las citadas normas.?

De lo anterior, puede concluirse que, si el prestador generó la factura del servicio público, la misma puede ser exigible y prestará mérito ejecutivo siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 130 del régimen de los servicios públicos, lo cual determinará el juez ordinario o el ejecutor de la jurisdicción coactiva en cada caso específico, y de acuerdo con la naturaleza jurídica del respectivo prestador. Al respecto, se le recuerda que la regla general es que los prestadores acudan a la jurisdicción ordinaria, y que esta no aplica respecto de EICE y municipios prestadores directos, quienes tienen a su disposición el instrumento de la jurisdicción coactiva.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: <http://basedoc.superservicios.gov.co>. Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

**ANA MARÍA VELÁSQUEZ POSADA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

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