

**CONCEPTO 472 DE 2015**

**(16 julio)**

**SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Su solicitud de concepto(1)

Respetado Señor:

Se basa la consulta objeto de estudio en señalar lo siguiente: “ (...) necesito encontrar la normatividad que reglamenta el cobro del servicio de acueducto en municipios pequeños donde existe Junta Administradora y no existen medidores. Se puede cobrar cargo fijo y este puede ser obligatorio?, que pasa si se suspende el servicio por falta de pago pues se argumenta por el usuario que el pago es voluntario y no obligatorio porque no hay medidor?”

Antes de suministrar una respuesta a su inquietud, es preciso advertir que el presente documento se formula con el alcance previsto en el Artículo 25 del Código Contencioso Administrativo(2), 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 la responsabilidad de la Entidad, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero(3) del artículo 79 de la Ley 142 de 1994(4), modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001(5) esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de las

empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación, ya que el ámbito de su competencia en relación con éstos, se contrae de manera exclusiva a vigilar y controlar el cumplimiento de aquellos que se celebren entre las empresas y los usuarios (artículo 79.2(6) de la ley 142 de 1994). Lo contrario podría configurar extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

Hechas las anteriores precisiones, respondemos de manera general en los siguientes términos:

Normatividad sobre medición del consumo y cobro del servicio de acueducto y alcantarillado.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-02 desarrolla lo concerniente a los instrumentos de medición del consumo y a la determinación del consumo facturable, correspondientes a los Capítulos IV y V del Título VIII de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

#### **“1. MEDICIÓN DEL CONSUMO:**

##### **Derecho a la medición:**

De conformidad con el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, es derecho de los usuarios obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados. Norma concordante con el artículo 146 de la misma ley que dispone que la empresa y el usuario tienen derecho a que los consumos se midan y a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho posibles.

Una de las finalidades de estas normas, como lo señala el propio artículo 146 antes citado, es que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobra al usuario. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido: “Tanto la empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios como los usuarios de los mismos tienen derecho a que los consumos se midan con los instrumentos tecnológicos apropiados y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Por consiguiente, se deriva la obligación correlativa de las empresas de servicios públicos domiciliarios de utilizar un aparato medidor como el medio principal de determinación del consumo de los usuarios”

Para el servicio de acueducto, el artículo 15 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 229 de 2002, dispone:

“Artículo 15. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto. De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micro medición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de

conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.”

En concordancia con lo dispuesto en el Decreto 302 citado, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, expidió la Resolución 319 de 2005, regulando el cobro de los servicios de acueducto y alcantarillado y a los usuarios en categoría de multiusuarios, donde no existe medición individual por razones de tipo técnico.

En conclusión, todo usuario tiene derecho a la medición individual de sus consumos, salvo las excepciones legales, o cuando técnicamente no sea posible.

### **Micromedición y Macromedición**

De conformidad con el numeral 1° del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, las comisiones de regulación deberán, de acuerdo a la capacidad técnica y financiera de las empresas o a las categorías de los municipios establecidas por la ley, fijar los plazos y términos en los cuales las empresas deben implementar los planes de medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados. Para tal efecto, el artículo 146 había señalado unos plazos a las comisiones.

Para el servicio de acueducto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 en sus artículos 9.1, 14.22, 97 y 146 y en el artículo 3 de la Ley 373 de 1997, reguló en el Título II, Capítulo I de la Resolución CRA 151 de 2001, lo referente al uso eficiente del agua y en particular el tema de la medición, en puntos como: (i) elaboración del programa de micromedición, (ii) prioridades y plazos máximos para la ejecución de los programas de micromedición, (iii) financiación de micromedidores, (iv) reparación y mantenimiento de medidores, (v) condiciones técnicas para la micromedición, (vi) programas de macromedición, (vii) plazos de los programas de macromedición (viii) condiciones económicas para la micromedición, (ix) excepción para la instalación de micromedidores.

Posteriormente, mediante la Resolución CRA 364 de 2006 se modificaron los artículos 2.1.1.13 y 2.1.1.14 de la Resolución CRA 151 de 2001, en relación con las excepciones a la micromedición, así:

“ARTÍCULO 2.1.1.13 EXCEPCIÓN PARA LA INSTALACIÓN DE MICROMEDIDORES. -Numeral modificado por el artículo 1 de la Resolución 364 de 2006 - En las zonas conformadas en su mayoría por usuarios de estratos 1 y 2 y que a la fecha de entrada en vigencia de esta resolución presenten niveles de micromedición inferiores al 50% de los usuarios pertenecientes a las mismas, las personas prestadoras, en lugar de instalar micromedidores a cada usuario, podrán efectuar, para los efectos previstos en la presente resolución, la sectorización física de las redes de distribución respectivas.

Una vez realizada tal sectorización, se instalará macromedidores a la entrada del sector correspondiente y se estimará el volumen de agua a ser distribuido proporcionalmente entre los usuarios del sector correspondiente que no estén micromedidos.

PARÁGRAFO 3o. Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y en virtud de lo establecido en el numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, los suscriptores o usuarios tendrán derecho a obtener información clara, veraz y oportuna sobre las lecturas del macromedidor.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

“ARTÍCULO 2.1.1.14 CONDICIONES ECONÓMICAS PARA LA MICROMEDICIÓN. - Numeral modificado por el artículo 2 de la Resolución 364 de 2006. - La persona prestadora del servicio de acueducto podrá exceptuar de la instalación de micromedidores a los usuarios de estrato 1 y 2 cuya factura de acueducto y alcantarillado correspondiente al consumo básico mensual, establecido por la CRA, para el estrato 1, supere el 5% del salario mínimo mensual legal vigente y, para el estrato 2, el 7% del salario mínimo mensual legal vigente. El consumo de los usuarios exceptuados en aplicación del presente artículo será establecido con base en los consumos promedio de suscriptores o usuarios micromedidos del mismo estrato, o con base en aforos individuales.

PARÁGRAFO. De conformidad con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, lo dispuesto en el presente artículo no podrá ser interpretado o aplicado de forma tal que resulte en una restricción al derecho del usuario de solicitar, en cualquier momento, la instalación de micromedidores; ni el derecho de la persona prestadora a instalarlos.” (...)

Es así que, para determinar el consumo, se debe identificar si el suscriptor y/o usuario cuenta con el instrumento de medición, evento en el cual el consumo medido y cobrado será el consumo indicado por dicho medidor.

Ahora bien, si el suscriptor y/o usuario no cuenta con el correspondiente medidor, la empresa podrá determinar el consumo facturable de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y lo dispuesto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, para tales efectos. En este evento, se debe tener en cuenta si el suscriptor y/o usuario se encuentra

dentro de las excepciones para la instalación de micromedidores, establecidas en la Resolución CRA 364 de 2006.

### Cobro del Cargo Fijo.

En relación con el cobro del cargo fijo por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina Asesora se ha pronunciado entre otros mediante concepto SSPD-OJ-2014-059, así:

“...Ahora bien, la ley considera 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 las 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.

Con todo, cuando el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994 indica que no importa el nivel de uso del servicio, quiere decir que el cargo fijo se cobra a quienes cuenten con el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, sin que se tenga en cuenta para el cobro de éste cargo la utilización del servicio, puesto que él 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 tal razón, el usuario que haya incumplido con sus obligaciones contractuales o que no haya podido utilizar el servicio, no queda exonerado de realizar el pago del cargo fijo, toda vez que la empresa está disponible para la prestación del servicio y en esta medida la normativa vigente la faculta para efectuar este cobro.

El usuario sólo estaría exonerado del cobro de cargo fijo en los casos de falla en la prestación del servicio conforme al artículo 137 de la Ley 142 de 1994, cuando el servicio sea suspendido de común acuerdo de conformidad con el artículo 138 ibídem, cuando el contrato se dé por terminado o cuando la regulación así lo

señale de manera expresa. De acuerdo con esto, se tiene que el cobro del cargo fijo debe pagarse independientemente de que el inmueble se encuentre ocupado o no, toda vez que éste refleja los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio, independientemente de su nivel de uso.(..)”

Ahora bien, el cargo fijo opera en el servicio de acueducto y saneamiento básico, así:

La Resolución CRA 287 de 2004, actualmente vigente, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, señala en el artículo 2 que las fórmulas tarifarias para los servicios de acueducto y alcantarillado incluyen un cargo fijo y un cargo por unidad de consumo, y en los artículos 4 y siguientes indica la forma de calcular cada uno de ellos.

De conformidad con lo manifestado, el cargo fijo puede incluirse en la estructura tarifaria de los servicios a que se refiere la Ley 142 de 1994, siempre y cuando la regulación así lo determine y se cuente con el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, por lo que el cobro se realiza sin tener en cuenta para ello, si el servicio se ha utilizado no.

Ahora bien, en virtud de la onerosidad del contrato, una de las principales obligaciones que surgen una vez suscrito el contrato de condiciones uniformes, es la de efectuar el pago por el servicio recibido, cuyo cobro se realiza mediante la factura de servicios públicos domiciliarios y sólo puede realizarse por quien tiene la calidad de prestador del servicio.

Al respecto es importante tener en cuenta, que el cobro del cargo fijo solo procede cuando existe disponibilidad del servicio, circunstancia que deberá analizarse en cada caso concreto, teniendo en cuenta que el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, dispone que es posible incluir el cobro de un cargo fijo “que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso”

En efecto, la ley considera 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 las 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.

Es así que, cuando el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994 indica que no importa el nivel de uso del servicio, quiere decir que el cargo fijo se cobra a quienes cuenten con el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, sin que se tenga en cuenta para el cobro de éste cargo, la utilización del servicio, puesto que él 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.

De otra parte, el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, señala que es derecho de los usuarios obtener de las empresas la medición de sus consumos con instrumentos tecnológicos apropiados. A su vez, el artículo 144 ibídem, señala que los contratos de condiciones uniformes podrán exigir que los usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen sus medidores, y el artículo 146 dispone, que tanto la empresa como el usuario tienen derecho a que los consumos se midan.

En materia de acueducto, el artículo 15 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 4 del decreto 229 de 2002, establece lo siguiente:

“Artículo 4º. El artículo 15 del Decreto 302 de 2000, quedará así: “Artículo 15. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto. De ser técnicamente posible cada acometida, deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico...”.

De conformidad con lo anterior, la regla general indica que para facturar el servicio de acueducto se deben instalar micromedidores a cada uno de los usuarios, y con base en las mediciones arrojadas, proceder a facturar el consumo.

De hecho, el Consejo de Estado ha sostenido que “Tanto la empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios como los usuarios de los mismos tienen derecho a que los consumos se midan con los instrumentos tecnológicos apropiados y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Por consiguiente, se deriva la obligación correlativa de las empresas de servicios públicos domiciliarios de utilizar un aparato medidor como el medio principal de determinación del consumo de los usuarios”

Ahora bien, teniendo en cuenta que la factura es el medio legal del cobro del servicio, dentro del cual se incluye el cargo fijo, de acuerdo con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, si se ha efectuado un cobro con el cual el usuario y/o suscriptor no está de acuerdo, al constituirse la facturación como un acto frente al cual proceden los recursos, es claro estos podrá presentar las correspondientes solicitudes o reclamos; sin embargo, “En ningún caso, procede reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos” y “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”.

En este orden de ideas, la prestadora del servicio de acueducto, debe entrar a revisar si cumple con las previsiones legales y regulatorias señaladas previamente, para establecer si procede el cobro del cargo fijo que ha venido efectuando.

Suspensión o Corte del Servicio.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica ha emitido diversos conceptos, razón por la cual procede a ratificar lo manifestado a través del Concepto SSPD-OAJ-2012-450, en el cual se indicó:

“...En ese contexto, de conformidad con el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, la suspensión del servicio por parte de las empresas de servicios públicos procede por incumplimiento del contrato en los eventos señalados en el contrato de condiciones uniformes y en todo caso por falta de pago en las condiciones que señale la empresa, sin exceder de dos (2) períodos de facturación en el evento que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando la facturación sea mensual. En este caso, se trata de una suspensión temporal o transitoria del suministro del servicio, hasta tanto el usuario cumpla con la obligación de pago de las facturas o se allane al cumplimiento del respectivo contrato.

Es importante anotar que durante la suspensión hay lugar al cobro de los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Por otra parte, el artículo 141 de la Ley en comento, prevé la terminación y corte del servicio de manera definitiva, cuando el usuario incumpla los términos del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros.

Es así que por ejemplo, cuando se presenta el atraso en el pago de tres facturas y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, puede la empresa dar por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. Sin embargo, la Ley 142 de 1994 no estableció un plazo de suspensión después del cual el corte deviene obligatorio. Una vez se produzca el corte del servicio no habría lugar a efectuar ningún cobro al usuario.

Lo dicho anteriormente, ha sido reglamentado en materia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado por los artículos 26, 28, 29, 31 y 32 del Decreto 302 de 2000, norma que en la actualidad se encuentra vigente.

Ahora bien, tratándose de la prestación de servicios públicos domiciliarios, donde están involucrados derechos fundamentales, la terminación del contrato no puede adoptarse por la empresa de manera automática, es decir, una vez se den las circunstancias objetivas que regula la norma bajo análisis, sino que por el contrario, debe estar precedida de un debido proceso en el que se le informe al

suscriptor o usuario sobre la eventual adopción de la medida a fin de ser oído y permitírsele la presentación de las pruebas y alegaciones necesarias para su defensa antes de que se adopte la decisión correspondiente.

Por lo tanto, el prestador tiene el deber de informar al suscriptor o usuario que ha iniciado una actuación tendiente a cortar el servicio de manera definitiva, con el fin de que este pueda ejercer su derecho de defensa; una vez oído el usuario, la empresa puede declarar resuelto el contrato mediante acto administrativo que debe ser notificado al usuario a efectos de que este pueda interponer los recursos procedentes. Una vez resuelto y notificada la decisión sobre los recursos, puede la empresa proceder a cortar el servicio de manera definitiva.

La suspensión es una medida transitoria, mientras el corte y terminación del contrato de servicios públicos ocurre en el evento en que se presenten las causales ya descritas. Adicionalmente, en principio y en cualquiera de los dos casos, debe acudirse a lo establecido en el contrato de condiciones uniformes...”

De conformidad con lo señalado, si el usuario o suscriptor del servicio no realiza el pago del mismo, la empresa prestadora del servicio público domiciliario se encuentra facultada para proceder a la suspensión o al eventual corte del servicio, sin perjuicio de que adelante las acciones correspondientes para el cobro de los montos adeudados.

Esto significa, que cuando se presenta la omisión en el cumplimiento de las obligaciones que surgen del contrato de condiciones uniformes, por parte del suscriptor o usuario, la empresa prestadora del servicio, en ejercicio de las facultades otorgadas por la ley, puede adoptar las siguientes medidas: (i) suspender el servicio, de acuerdo a lo señalado en el artículo 140, (ii) proceder al corte del servicio de conformidad con lo establecido en el artículo 141, (iii) dar por terminado el contrato como lo dispone el artículo 141.

Por último, 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,

MARINA MONTES ÁLVAREZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Claudia Alexandra Sierra Bohórquez – Abogada Grupo de Conceptos

NOTAS AL FINAL:

1. Radicado 20155290326322

- Tema: NORMATIVIDAD SOBRE MEDICIÓN DEL CONSUMO Y COBRO DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO - COBRO DE CARGO FIJO – SUSPENSIÓN O CORTE DEL SERVICIO

2. Decreto 01 de 1984

3. PARÁGRAFO PRIMERO: En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos 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.

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

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

6. 79.2. Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los “comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios” y sancionar sus violaciones.