



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 730 DE 2019

(Diciembre 20)

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 990 de 2002², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas a 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

Se transcribe a continuación la consulta elevada:

“Señores Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios manifiesto que solicite el servicio de acueducto con la empresa prestadora en referencia y me indica que el valor del derecho a la prestación es (...)”

independiente de los gastos de instalación, tubería, caja y medidor por el cual estoy inconforme. Manifiesto que el gerente solo me da unas cuentas para que le consigne el valor mencionado, y un formulario y no me pide más documentos.

Solicito a la Superintendencia que informe la tarifa y la normatividad para la instalación del servicio de acueducto, solicito si el cobro por la instalación que me indica el gerente de esta empresa es legal y si se encuentra dentro de las normas contenida por la CRA y la ley 142 de 1994.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994

Resolución CRA 151 de 2001^[5]

Decreto 1077 de 2015^[6]

Concepto SSPD-OJ-2017-906

Concepto SSPD OJ-2016-582

CONSIDERACIONES

Previo a resolver la consulta, debe aclararse que el presente concepto no resuelve situaciones particulares, en primer lugar porque ello excedería las facultades consultivas asignadas a esta Oficina y, en segundo lugar, porque ello constituiría un acto de prejuzgamiento, que podría afectar el ejercicio posterior de funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de otras áreas de la Superintendencia, frente a la atención de denuncias, peticiones y recursos que pudieran llegar a interponerse.

Dicho lo anterior, debe decirse que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, sólo se consideran elementos de las fórmulas tarifarias: (i) cargos por unidad de consumo, que reflejan el nivel y la estructura de los costos económicos que varían con el nivel de consumo como la demanda por el servicio; (ii) el cargo fijo que refleja los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso y (iii) **los aportes de conexión, los cuales tienen como objetivo cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio.**

En punto a estos aportes de conexión, la norma dispone que el objetivo de los mismos es el de remunerar los costos directos en que incurre el prestador del servicio público domiciliario de que se trate, para conectar un inmueble al sistema o red de distribución existente, por concepto de medidor, materiales, accesorios, mano de obra y demás gastos necesarios, lo que impide que en ellos se incluyan costos de asociación que no remuneren de forma eficiente la actividad de conexión.

En relación con los aportes de conexión, las personas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado, cobraban en el pasado a sus usuarios la llamada “matrícula” pero, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.4.9 de la Resolución CRA 151 de 2001, titulado “ESTANDARIZACIÓN DE DENOMINACIONES DE COBROS POR CONEXIÓN”, este cobro fue eliminado a partir del 1 de enero de 1999.

Dado lo anterior, los cobros que realicen los prestadores para conectar un inmueble o grupo de inmuebles, sólo podrán ser denominados: “costos directos de conexión” o “cargos por expansión del sistema” y de ser denominados de otra forma, deben entenderse en el sentido indicado por la Resolución antes citada.

Ahora, en cuanto a las definiciones de los conceptos de costos directos de conexión y cargos por expansión del sistema, estas se encuentran establecidas en el artículo 1.2.1.1 de la Resolución CRA 151 de 2001, de la siguiente manera:

“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.”

En referencia a la facultad para exigir el cobro de estos aportes, el artículo 95 de la Ley 142 de 1994 dispone:

“ARTÍCULO 95. FACULTAD DE EXIGIR APORTES DE CONEXIÓN. Los aportes de conexión pueden ser parte de la tarifa; pero podrán pagarse, entre otras formas, adquiriendo acciones para el aumento de capital de las empresas, si los reglamentos de estas lo permiten.

Se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado, salvo que se trate de un usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2, 3.”

De otra parte, el artículo 2.4.4.8 de la Resolución CRA 151 de 2001, frente a la vigencia de los cobros señaló:

“ARTÍCULO 2.4.4.8 VIGENCIA DE LOS COBROS ACTUALES. Para no afectar su situación de suficiencia financiera, las personas prestadoras podrán continuar efectuando cobros por derechos de conexión, derechos de red, cargos de red, derechos de suministro o matrícula, entre otros, distintos a los costos directos de conexión definidos en el Artículo 1.2.1.1 de esta resolución, **siempre y cuando hagan parte del monto estimado en el porcentaje del plan de inversiones a recuperar por aportes de conexión, calculado de conformidad con la presente resolución.**

Los cobros a los que se refiere este artículo podrán continuar realizándose hasta el 31 de diciembre de 1998. A partir del 1o. de enero de 1999, las personas prestadoras podrán cobrar Cargos por Expansión del Sistema (CES), en los términos definidos en esta resolución, únicamente si demuestran ante la CRA la Situación de Suficiencia Financiera Requerida, SSFR, definida en el Artículo 2.4.4.6 de la presente resolución.

PARÁGRAFO 1. A partir del 21 de julio de 1998, las personas prestadoras que consideren necesario acelerar la recuperación de las inversiones podrán cobrar los Cargos por Expansión del Sistema (CES), siempre y cuando demuestren ante la CRA la Situación de Suficiencia Financiera Requerida, SSFR.

PARÁGRAFO 2. **Cuando las personas prestadoras hayan convenido con anterioridad al 21 de julio de 1998, cobros por conectar usuarios al servicio, distintos de los Costos Directos de Conexión que hayan sido expresamente aceptados por el propietario del inmueble o grupo de inmuebles urbanos, suburbanos o urbanizables, los podrá seguir cobrando en los términos pactados.**” (Negrilla fuera de texto original)

No obstante, el artículo 2.4.4.1 frente al cobro por aportes de conexión, compuestos por los costos directos de conexión y por los cargos por expansión del sistema y en cuanto a la aplicación de la sección 2.4.4, señala:

“ARTÍCULO 2.4.4.1 COBROS POR APORTES DE CONEXIÓN. Lo establecido en esta sección es aplicable a todas las personas prestadoras de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, **con excepción de los sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios.**”

Así es necesario verificar en primera instancia la aplicación de la Resolución CRA 151 de 2001, a partir de lo indicado en el artículo 2.4.4.1, el cual señala que lo preceptuado en la sección 2.4.4 de la citada Resolución denominada: “Aportes por Conexión” no será aplicable a aquellas organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios, en cuyo caso, no tendría, a su vez, aplicación el artículo 2.4.4.9 referente a la “Estandarización de Denominaciones de Cobros por Conexión”.

Sobre el particular es preciso traer a colación lo señalado en Concepto SSPD OJ-2016-582:

“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. Veamos:

“Artículo 2.4.4.1 Cobros por aportes de conexión. Lo establecido en esta sección es aplicable a todas las personas prestadoras de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, con excepción de los sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios”.

Con respecto a esta disposición regulatoria, esta Oficina Asesora Jurídica, a través del Concepto SSPD-OAJ-804-2009, manifestó:

“De tal forma, que es viable el cobro de los “costos directos de conexión” o “cargos por expansión del sistema”, bajos los parámetros establecidos en la ley y las disposiciones regulatorias.

Ahora bien, debemos recordar que el artículo 2.4.4.1 de la Resolución CRA 151 de 2001, dispone que la normatividad relativa a los aportes de conexión es aplicable a todas las personas prestadoras de los servicios de Acueducto y Alcantarillado, con excepción de los sistemas administrados por organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios.

No obstante, tal excepción no puede significar, so pena de ir en contravía de la ley, que los aportes de conexión deben excluirse de la tarifa. En otras palabras, la excepción allí contenida no significa nada distinto a que **las organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios se encuentran en libertad para fijar el cargo por aportes de conexión y no se hace necesario que utilicen la metodología contenida en la normatividad de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA.**

En cuanto a los derechos de afiliación a la asociación de usuarios, deberá estarse a lo que sobre el particular dispongan sus estatutos.”

Es claro entonces respecto de su inquietud en cuanto al costo de la conexión, que para el caso en estudio aplica la excepción prevista en la Resolución CRA 151, antes anunciada, en cuanto que este tipo de organizaciones tienen libertad para fijarlo.” (Negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo manifestado, es dable colegir que las comunidades organizadas, dentro de las cuales se encuentran las Juntas Administradoras de Acueducto, que atienden menos de 2.400 usuarios, cuentan con libertad para establecer a través de sus estatutos, el valor de los costos directos de conexión.

Al respecto vale precisar, que esta “libertad” de señalamiento o fijación de estos costos, no implica una liberalidad total para los prestadores, ya que la fórmula o el procedimiento para su determinación, debe

encontrarse estipulado en los estatutos del prestador, con la indicación de los lineamientos que determinarán la adopción de los mismos, pues es claro, que el prestador que se encuentre cobijado por tal excepción, independientemente de su naturaleza jurídica, no puede incluir cobros por servicios no prestados, ni mucho menos costos inexistentes en la tarifa que finalmente cobrará por la conexión del servicio, por lo que de ninguna manera su cuantía puede ser determinada de forma arbitraria.

En este sentido vale recordar, que las organizaciones autorizadas, al igual que todas las personas naturales o jurídicas conformadas bajo cualquiera de las formas asociativas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, se encuentran obligadas a dar cumplimiento a las normas legales y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, motivo por el cual, no pueden incurrir en prácticas de abuso de posición dominante, so pena de hacerse acreedores a las sanciones correspondientes.”

En igual medida, es preciso señalar conforme al artículo 97 de la Ley 142 de 1994 que, si bien el pago de la conexión se encuentra en cabeza del suscriptor, es decir, de la persona que solicita el servicio, para el caso de los usuarios de estratos 1, 2, y 3 los costos de la acometida y medidor pueden ser objeto de subsidio por el municipio o departamento. En igual medida los prestadores deben otorgar plazos para amortizar los costos en los estratos 1, 2 y 3; los cuales no podrán ser inferiores a 3 años, salvo renuncia expresa del usuario.

De otra parte, de no verificarse la excepción a la cual alude el citado numeral 2.4.4.1, deberá observarse los diferentes escenarios planteados por el artículo 2.4.4.8 a saber:

(i) Los prestadores pueden continuar efectuando los cobros, entre otros, el de matrícula y otros distintos a los costos directos de conexión, siempre y cuando hagan parte del monto estimado en el porcentaje del plan de inversiones a recuperar por aportes de conexión. Esto con el fin de no afectar la situación de suficiencia financiera de los prestadores.

(ii) De no estar en la situación anterior, los prestadores podían continuar con los cobros, entre otros, el de matrícula, hasta el 31 de diciembre de 1998.

(iii) A partir del 1 de enero de 1999 los prestadores podían cobrar Cargos por Expansión del Sistema (CES), en los términos de esta resolución, **únicamente** si demuestran ante la CRA la Situación de Suficiencia Financiera Requerida (SSFR) definida en el artículo 2.4.4.6.

(iv) Conforme al parágrafo 2, si con anterioridad al 21 de julio de 1998 los prestadores habían convenido cobros por conexión con los usuarios del servicio, distintos de los costos directos de conexión, que además hayan sido **expresamente aceptados por el propietario del inmueble** o grupo de inmuebles urbanos, suburbanos o urbanizables, los podrá seguir cobrando en los términos que hayan pactado.

Así la aplicación del artículo 2.4.4.9 referente a “Estandarización de denominaciones de cobros por conexión” alude al escenario contemplado en el inciso segundo del artículo 2.4.4.8, con las anotaciones ya establecidas.

En todo caso es preciso señalar que los prestadores deben acoger lo establecido en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, el cual señala los elementos de las fórmulas tarifarias, estableciendo que sin perjuicio de lo que pueda señalar las comisiones de regulación, pueden incluirse: (i) un cargo por unidad de consumo, (ii) un cargo fijo y (iii) un cargo por aportes de conexión.

Lo anterior, por cuanto como bien lo señala la norma en comento, los cargos no podrán contradecir el principio de eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios por posiciones dominantes o de monopolio.

Conforme lo expuesto se remitirá la consulta y esta respuesta a la Superintendencia Delegada para Acueducto, Alcantarillado y Aseo de esta Superintendencia, para lo de su competencia.

CONCLUSIONES

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

El objetivo de los aportes de conexión es el de remunerar los costos directos en que incurre la persona prestadora del servicio público domiciliario de que se trate, para conectar un inmueble al sistema o red de distribución existente por concepto de: medidor, materiales, accesorios, mano de obra y demás gastos necesarios, lo que impide que en ellos se incluyan costos de asociación que no remuneren de forma eficiente la actividad de conexión.

Lo consagrado en la sección 2.4.4 de la Resolución CREG 151 de 2001 denominada: “Aportes por Conexión” no será aplicable a aquellas organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios, en cuyo caso, no tendría, a su vez, aplicación el artículo 2.4.4.9 referente a la “Estandarización de Denominaciones de Cobros por Conexión”.

Las organizaciones comunitarias que atienden menos de 2.400 usuarios se encuentran en libertad para fijar el cargo por aportes de conexión y no se hace necesario que utilicen la metodología contenida en la normativa de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

Los costos de conexión para este tipo de organizaciones con menos de 2400 usuarios, deben estar señalados en los estatutos, es decir, debe ser verificable el procedimiento para la determinación y los lineamientos de adopción, toda vez que, no se podrá cobrar servicios no prestados o costos inexistentes.

La acometida y el medidor, para los estratos 1, 2 3 pueden ser objeto de subsidio por el municipio o departamento y deberá otorgarse plazos para amortizar los costos de estos en plazos no inferiores a 3 años; salvo renuncia expresa del usuario, conforme a lo señalado en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994.

De no verificarse la excepción a la cual alude el citado numeral 2.4.4.1 de la Resolución CRA 151 de 2001, deberá observarse los diferentes escenarios planteados por el artículo 2.4.4.8 ibídem.

Los prestadores deben acoger lo establecido en el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, el cual señala los elementos de las fórmulas tarifarias, estableciendo que sin perjuicio de lo que pueda señalar las comisiones de regulación, pueden incluirse: (i) un cargo por unidad de consumo, (ii) un cargo fijo y (iii) un cargo por aportes de conexión.

Los cargos que se cobren por el prestador, no podrán contradecir el principio de eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios por posiciones dominantes o de monopolio.

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/?q=normativa>, 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 20195290903322

TEMA: APORTES POR CONEXIÓN

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. "Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo"
6. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"

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