



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 843 DE 2020

(noviembre 7)

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto⁽¹⁾

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020⁽²⁾, 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 2011⁽³⁾, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁽⁴⁾.

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:

"PRIMER CASO: En la empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarillado y aseo (...) se vienen adelantando diferentes actuaciones y un debido procedimiento para la recuperación de la cartera, según registro de nuestra base de datos se puede evidenciar deudas que sobrepasan los cinco (5) años, para continuar con dicho procedimiento es necesario consultar a ustedes bajo que lineamientos normativos se

puede acudir o nos podemos regir y que tiempo de prescripción que tiene la deuda de servicios públicos teniendo en cuenta que la factura emitida presta merito ejecutivo y esta se entrega mensualmente.

Adicional a esto, se presenta el caso de que los usuarios se acercan a nuestra empresa y deciden hacer un acuerdo de pago sobre la deuda suscrita, ¿desde qué momento se empieza a contar la prescripción y que término tiene?

SEGUNDO CASO: Durante la emergencia Sanitaria declarada en nuestro país a causa del Covid 19, y de acuerdo a los decretos emitidos por la presidencia de la república, la empresa de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo (...) se ha visto inmersa a la no suspensión del servicio de los usuarios suscriptores y a la reconexión del mismo, por tal motivo me permito solicitar a usted un concepto jurídico de la forma en que se aplicará el artículo 140 de la 142 de 1994 la cual menciona la “suspensión por incumplimiento” ya que desde el inicio de la emergencia han transcurrido siete (7) meses sin realizar corte o suspensión del contrato y según el concepto N 437 emitido por esta superintendencia nos dice “que en caso de que la empresa no suspenda el servicio estando obligada a hacerlo, debe asumir la responsabilidad por su negligencia, razón por la cual para la reconexión del servicio solamente pueden exigir el pago de los tres periodos iniciales, así como los gastos de reconexión, reinstalación y los recargos en mora”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Decreto 417 de 2020^[6]

Decreto 441 de 2020^[7]

Decreto 637 de 2020^[8]

Resolución MSPS 1462 de 2020^[9]

Resolución CRA 911 de 2020^[10]

Resolución CRA 915 de 2020^[11]

Resolución CRA 918 de 2020^[12]

Resolución CRA 922 de 2020^[13]

Resolución CRA 932 de 2020^[14]

Circular CRA 0010 de 2020^[15]

Corte Constitucional, Sentencia C-154 de 2020

Concepto SSPD-OJ-939-2017

CONSIDERACIONES

En relación con la primera parte de la consulta, se reitera lo indicado por la Oficina Asesora Jurídica de la Superservicios en el concepto SSPD-OJ-939-2017, en el que en relación con la recuperación de cartera por parte de prestadores de servicios públicos y la prescripción de obligaciones en mora, se indicó lo siguiente:

“En relación con sus inquietudes debemos recordar que el numeral 9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 dispone que la factura de los servicios públicos es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.

Por su parte, el artículo 130 ibídem, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, consagra la posibilidad de que las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos puedan ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o por medio de la jurisdicción coactiva por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y los Municipios prestadores de servicios públicos, e igualmente consagra que la factura expedida por el prestador y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del derecho civil y comercial.

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, que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él o las que emanen de una sentencia de condena proferida por un juez o tribunal.

Por lo tanto, la factura de servicios públicos que cumpla con los requisitos de los artículos 14.9 y 130 de la Ley 142 de 1994, presta mérito ejecutivo y puede ser exigible en los términos del Código General del Proceso para obtener su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva.

En cuanto a la prescripción de las facturas, y teniendo en cuenta su naturaleza de títulos ejecutivos, se tiene que la misma es la de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años. Vencido dicho término, en todo caso podrá acudir a la jurisdicción ordinaria, para lo cual se tendrá un término de prescripción de diez (10) años, conforme al citado artículo 2536 del Código Civil.

En cuanto a la normatividad que faculta a las empresas para llevar a cabo la recuperación de cartera morosa, el régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido en las leyes 142 y 143 de 1994, sus decretos reglamentarios y las disposiciones regulatorias, no contiene normas especiales relativas a la recuperación de cartera, por lo que habrá que considerarse que la materia se encuentra sometida a las reglas generales del derecho privado, a las estipulaciones del contrato de condiciones uniformes y en su defecto, a las disposiciones del Código de Comercio, al Código Civil y el Código General del Proceso.

Por lo tanto, dentro del marco legal señalado, los prestadores de servicios públicos pueden adoptar las políticas que consideren convenientes para la recuperación de cartera, entre ellas el cobro ejecutivo o coactivo, la persecución por la vía ordinaria de las obligaciones vencidas, el cobro persuasivo o la suscripción de acuerdos de pago con los usuarios morosos. En consecuencia, existe libertad para diseñar sus mecanismos de recaudo de cartera morosa. (...)" (Subraya fuera de texto)

De otro lado, en lo que tiene que ver con la segunda parte de la consulta, debe señalarse que el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, si bien es una norma vigente y por tanto obligante, sujeta su aplicación en forma temporal a las disposiciones excepcionales emitidas por el Gobierno Nacional y las Comisiones Reguladoras en el marco de la emergencia sanitaria por la que actualmente atraviesa el país.

Entonces, y si bien tal artículo y los conceptos pre emergencia emitidos por esta Oficina han señalado que es obligación de los prestadores de servicios públicos la de suspender el servicio por el incumplimiento en el pago por parte de sus usuarios, en la forma que lo determine el respectivo contrato, sin exceder en ningún caso de dos (2) periodos de facturación en el caso de que esta sea bimestral o de tres (3) si la misma es mensual, lo cierto es que, mientras dure la emergencia sanitaria, en materia de suspensión del servicio deberá acatarse, sin que ello implique vulneración alguna de la disposición citada, las normas que sobre la materia se han expedido y que pretenden no agravar la situación de los usuarios de más escasos recursos, ante un evento de la gravedad que tiene la pandemia por COVID-19.

Es así que, una empresa prestadora del servicio de acueducto debe considerar que por virtud de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 441 de 2020, se ordenó la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio a los suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio, con excepción de aquellos a quienes se les hubiere interrumpido el suministro del servicio por la causal de fraude a la conexión o al servicio.

De igual forma, en virtud del Decreto en mención, cuya aplicación estaba sujeta en forma inicial a la duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado a través del Decreto 417 de 2020, tampoco resultaba procedente suspender o cortar el servicio a ningún usuario residencial, a menos que la causa de tal medida fuera el fraude a que alude la disposición.

Respecto de la exequibilidad de la anterior norma, la Corte Constitucional en sentencia C-154 de 2020 así la declaró, con la salvedad de la expresión “(...) con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio (...)”, la cual fue declarada inconstitucional.

Bajo la anterior claridad, en cuanto a la vigencia de la norma analizada frente a la imposibilidad de suspender el servicio de acueducto a usuarios morosos, debe indicarse que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en cumplimiento de sus facultades regulatorias expidió la Resolución CRA 911 de 2020, que en su artículo 5 amplió el rango de aplicación de la medida establecida en el Decreto Legislativo, al disponer:

“ARTÍCULO 5. SUSPENSIÓN Y CORTE DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO. Durante la vigencia de la presente resolución, las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto no podrán adelantar acciones de suspensión o corte del servicio a los suscriptores residenciales.

Parágrafo 1. Los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto contarán con un plazo de un periodo de facturación, para reiniciar las acciones de suspensión o corte del servicio, a las que se refieren los artículos 2, 3 y 4 de la presente resolución, a partir de la finalización del término de aplicación de la medida previsto en el artículo 12 de la presente resolución.?

Por su parte, el artículo 12 *ibidem* dispuso como termino de vigencia de la anterior medida, lo siguiente:

“ARTÍCULO 12. DURACIÓN DE LA MEDIDA. Las disposiciones contenidas en la presente Resolución se aplicarán por el término de la declaratoria de la emergencia sanitaria, por causa del Coronavirus COVID-19, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020.

Parágrafo. Finalizada la medida establecida en la presente resolución, para la estimación del Costos de Limpieza Urbana por Suscriptor (CLUS), las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán dar aplicación a lo dispuesto en el Artículo 15 de la Resolución CRA 720 de 2015, modificado por el artículo primero de la Resolución CRA 807 de 2017.?

No obstante, con posterioridad a la citada Resolución, la CRA expidió la Resolución 915 de 2020 la cual aclaró en su artículo 5, que las facturas objeto de pago diferido, correspondientes a las impagas, serían las emitidas durante la emergencia económica, social y ecológica vigente para tal momento y las emitidas en el periodo de facturación siguiente a su finalización, atendiendo lo señalado en el artículo 1 del Decreto 417 de 2020, el cual determinó que la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica en el declarada, venció el día 17 de abril de 2020.

Tal disposición fue modificada nuevamente a través del artículo 4 de la Resolución CRA 918 de 2020, que incluyó dentro de las facturas objeto de la medida de pago diferido:

“ARTÍCULO 4. MODIFICAR el artículo 5 de la Resolución CRA 915 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5. FACTURAS OBJETO DE PAGO DIFERIDO. Se incluyen dentro de esta medida transitoria las facturas emitidas durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como las facturas de los suscriptores y/o usuarios de los estratos 1 al 6, industriales, comerciales y oficiales, correspondientes a los consumos causados durante los 60 días siguientes a la declaratoria de dicha emergencia.

Lo dispuesto en este artículo corresponderá, en el caso de períodos de facturación mensual a un total de tres (3) facturas a diferir, y en el caso de períodos de facturación bimestral a un total de dos (2) facturas a diferir. (...)?

Posteriormente, ante una nueva declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica a través del Decreto 637 de 2020, la CRA expidió la Resolución 922 de 2020 cuyo artículo 5 amplió la opción de pago diferido de facturas impagas, señalando:

“ARTÍCULO 5. FACTURAS OBJETO DE PAGO DIFERIDO. Se incluyen dentro de esta medida transitoria las facturas emitidas a partir de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020, que no hagan parte de las facturas objeto de pago diferido previstas en el artículo 5 de la Resolución CRA 915 de 2020, modificado por el artículo 4 de la Resolución CRA 918 de 2020.

PARÁGRAFO. Para efectos del presente artículo se entiende por factura emitida la que se expida a partir de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020.?

Finalmente, ante el fenecimiento de las medidas citadas, se expidió la Resolución CRA 932 de 2020, la cual hace público un proyecto de Resolución que modifica los artículos 5 y 12 de la Resolución CRA 911 de 2020, estableciendo que la prohibición de suspender o cortar el servicio de acueducto se extiende por el término de la declaratoria de emergencia sanitaria, por causa del coronavirus COVID-19, la cual se encuentra vigente en la actualidad y hasta el 30 de noviembre de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 1462 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social o aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

En todo caso, ha de decirse que en la actualidad y mientras esté vigente el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social, no resulta posible suspender el servicio de acueducto a los usuarios morosos, en tanto a través de la Circular CRA 0010 del 29 de mayo de 2020, la citada Comisión aclaró:

“...las referencias que se realicen a la emergencia sanitaria en la Resolución CRA 911 de 2020, corresponden al término de la declaratoria de la misma que ha sido ampliado hasta el 31 de agosto de 2020 o aquella fecha que el Ministerio de Salud y Protección Social determine como culminación de la misma en posteriores resoluciones que adicionen modifiquen o sustituyan la Resolución 844 de 2020.?

CONCLUSIONES

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

- Los prestadores de servicios públicos pueden adoptar las políticas que consideren convenientes para la recuperación de cartera, entre ellas: el cobro ejecutivo o coactivo, la persecución por la vía ordinaria de las obligaciones vencidas, el cobro persuasivo o la suscripción de acuerdos de pago con los usuarios morosos.
- Existe libertad para que los prestadores diseñen sus mecanismos de recaudo de cartera morosa. En todo caso, debe considerarse que la factura expedida por los prestadores de servicios públicos domiciliarios es considerada por expresa disposición legal como un título ejecutivo, por lo que al tener tal naturaleza, se predica respecto de ella la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil

modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años a partir de la fecha de su exigibilidad.

- Tal y como lo ha indicado la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, no es procedente suspender el servicio de acueducto por mora en el pago, mientras esté vigente la declaratoria del estado de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, no implica en forma alguna una derogatoria del artículo 140 de la Ley 142 de 1994, norma que sigue estando vigente, pero cuya aplicación dependerá del levantamiento de la medida de emergencia sanitaria en la que actualmente se encuentra inmerso el país.

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 20205292052562

TEMAS: PRESCRIPCIÓN – SUSPENSIÓN DEL SERVICIO

Subtema: Recuperación de cartera

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 el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
7. Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
8. Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
9. Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la Covid-19, se modifican las Resoluciones 385 y 844 de 2020 y se dictan otras disposiciones.
10. Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno nacional a causa del COVID-19.
11. Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias para el pago diferido de las facturas de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y del servicio público de aseo, en el marco de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19.
12. Por la cual se modifica la Resolución CRA 915 de 2020.

13. Por la cual se establecen medidas regulatorias transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno nacional a causa del COVID-19.

14. Por la cual se hace público el proyecto de resolución “Por la cual se modifican los artículos 2, 5 y 12 de la Resolución CRA 911 de 2020 y se adicionan los artículos 2 A y 2 B a la misma resolución, con el objeto de establecer los criterios del Plan de Aplicación Gradual y se dictan otras disposiciones”, se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 2.3.6.3.3.9 del Decreto 1077 de 2015 y se inicia el proceso de discusión directa con los usuarios y agentes del sector.

15. APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES CRA 911 DE 2020, CRA 915 DE 2020, MODIFICADA POR LA RESOLUCIÓN CRA 918 DE 2020 Y CRA 916 DE 2020 EXPEDIDAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA POR EL GOBIERNO NACIONAL A CAUSA DEL COVID-19.

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