



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 904 DE 2020

(noviembre 20)

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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, la cual busca dilucidar aspectos relacionados con convenios de facturación conjunta, entre empresas prestadoras de los servicios públicos domicilios de aseo y energía:

"1. Pueden las Empresas prestadoras de servicios públicos, suscribir este tipo de acuerdos de facturación conjunta, de manera unilateral, y sin la autorización específica para este fin de parte del municipio:

2. En caso de ser negativa la respuesta ¿Cuál sería el documento que debe soportar, legalizar y/o autorizar este procedimiento?

3. En caso de ser positiva la respuesta ¿existe algún procedimiento previo, requisitos, condiciones y/o similar que deban surtir las empresas que suscriben este acuerdo, antes de hacer efectivo el mencionado procedimiento de facturación?"

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Decreto 2668 de 1999^[6]

Resolución CRA 151 de 2001^[7]

CONSIDERACIONES

En relación con las inquietudes que se presentan, es necesario indicar que la figura de la facturación conjunta de los servicios de saneamiento básico con otros servicios públicos domiciliarios está permitida y no requiere de autorización estatal alguna, además se torna obligatoria para los prestadores de los servicios de energía, gas y agua potable, dadas las dificultades de recaudo y la imposibilidad de suspender los servicios de alcantarillado y aseo, frente a eventos de no pago.

Es por tal razón, que el artículo 4o del Decreto 2668 de 1999, señaló que es obligatorio para las entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía eléctrica o gas combustible, el facturar los servicios de alcantarillado y aseo, y el suscribir el convenio de facturación conjunta, distribución y/o recaudo de pagos; salvo que existan razones técnicas insalvables comprobables, que justifiquen la imposibilidad de hacerlo. Esta justificación se debe acreditar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por parte del prestador que recibió la solicitud de facturación conjunta.

El Decreto citado se refiere a la facturación conjunta de los servicios de alcantarillado y aseo, puesto que es bien sabido que las actividades de saneamiento básico constituyen servicios de interés social y sanitario para el bienestar de la comunidad, razón por la cual su prestación no puede suspenderse, salvo situaciones de fuerza mayor y/o caso fortuito.

Por tanto, para garantizar la continuidad en la prestación de los citados servicios, es necesario establecer la obligación de las entidades prestadoras de otros servicios públicos domiciliarios que si puedan suspenderse, ante la ocurrencia de diversos eventos, entre ellos la mora en el pago de las facturas, de prestarles el servicio de facturación, distribución y recaudo de pagos.

El prestador que asuma estos procesos, por libre elección del prestador del servicio de aseo y/o alcantarillado, no podrá imponer condiciones que atenten contra la libre competencia, ni abusar de una posible posición dominante, ni alegar reserva o confidencialidad de información para efectos de negar la suscripción de los convenios.

En este sentido, se tiene que una persona prestadora de los servicios de alcantarillado y/o aseo puede presentar la solicitud de facturación conjunta a una persona prestadora del servicio de energía eléctrica, y será obligatorio para esta última, efectuar la facturación en forma conjunta, salvo que existan razones técnicas insalvables comprobables, que justifiquen la imposibilidad para hacerlo.

Tal como se indicó anteriormente, con las normas indicadas el legislador ha buscado garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de saneamiento básico. En consecuencia, se requiere que el cobro de estos servicios se realice conjuntamente con aquellos servicios públicos que permiten la suspensión como sanción por la falta de pago. Se requiere entonces la existencia de dos prestadores que presten servicios públicos a un mismo usuario y que le sean cobrados a este conjuntamente en una misma factura los consumos por cada uno de ellos.

De otro lado, y en cuanto al procedimiento que debe seguirse para suscribir estos Convenios, los cuales valga aclarar, no requieren de la participación de los entes territoriales en los que los prestadores operan, se encuentran definidos, junto con el alcance de los acuerdos, en los artículos 1.3.22.1 y 1.3.22.3 de la Resolución CRA 151 de 2001, que son del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 1.3.22.1 CONDICIONES DEL CONVENIO DE FACTURACIÓN CONJUNTA. Los convenios de facturación conjunta deben contener, como mínimo, las siguientes condiciones:

a. Determinación del ámbito de prestación del servicio de facturación conjunta: En el convenio debe quedar claramente estipulado el alcance de la obligación de facturación conjunta, en los términos de las secciones 1.3.22 y 1.3.23 de esta resolución

b. Catastro de usuarios: Es la relación de los usuarios, con sus datos identificadores para los efectos de la facturación.

c. Usuarios Especiales: Son los que estén dentro del catastro de usuarios del solicitante, pero no se encuentren dentro del catastro de usuarios del concedente.

d. Delimitación del objeto del convenio: En el convenio debe quedar claramente especificado su objeto exclusivo referido a las actividades de vinculación, facturación conjunta, recuperación de cartera y modificación por novedades.

e. Información de la persona prestadora solicitante: El convenio incluirá un cronograma de entregas de la información para la facturación de la persona prestadora solicitante a la persona prestadora concedente. Cuando la empresa concedente no reciba oportunamente la información en los medios y fechas convenidas, ella estará facultada para elaborar la facturación con base en los registros del periodo de facturación inmediatamente anterior.

f. Características de la factura: El convenio debe ceñirse, en cuanto a los requisitos de la factura, a lo dispuesto en los Artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 y el Artículo 11 del Decreto 1842 de 1991 y normas concordantes.

g. Recaudos: En el convenio deberá quedar claramente estipulado el mecanismo de recaudo. El recaudo podrá hacerse por medio de una entidad financiera, de tal forma que se efectúe en cuentas separadas o, en su defecto, en las cajas de la persona prestadora concedente. En todo caso, la persona prestadora solicitante debe someterse a los convenios suscritos entre la persona prestadora concedente y las entidades financieras.

h. Recuperación de cartera: Los montos de los recaudos parciales o totales por concepto de la gestión de recuperación de cartera morosa, se distribuirán proporcionalmente para cada servicio de acuerdo con su participación en el valor total de la factura recaudada.

i. Costos de recuperación de cartera: En el convenio se establecerá claramente la distribución de los costos de los programas de recuperación de cartera de los que directamente se beneficie la persona prestadora solicitante y que, preferentemente, se estimarán a prorrata de los montos recuperados de la cartera morosa.

j. Pago independiente: En el convenio quedará estipulado el mecanismo por el cual el usuario pueda realizar el pago en forma independiente, cuando se suscite petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante alguna de las personas prestadoras que lo suscriben.

k. Giros: Cuando el recaudo de la facturación se efectúe en las cajas de la persona prestadora concedente, en el convenio debe establecerse con precisión las fechas de los cortes de cuentas en las que se determinen las sumas efectivamente recaudadas que por concepto de recaudo girará la persona prestadora concedente a la solicitante de acuerdo al recaudo efectivamente realizado. La persona prestadora concedente dispondrá de un

plazo máximo de veinte (20) días calendario para realizar el giro a la cuenta de la persona prestadora solicitante.

l. Mora en el giro: Pasado el término del numeral anterior, la persona prestadora concedente reconocerá intereses de mora sobre las sumas efectivamente recaudadas y pendientes de giro a la persona prestadora solicitante que en cualquier caso, no serán inferiores al interés corriente, certificado por la Superintendencia Bancaria, vigente al momento del vencimiento del plazo para el giro.

m. Ciclos de facturación: En el convenio se estipularán los ciclos de facturación de la persona prestadora concedente a los cuales se sujetará la persona prestadora solicitante.

n. Pago por el servicio de facturación conjunta: En el convenio se estipularán las condiciones de pago por parte de la persona prestadora solicitante, así como las sanciones en caso de mora.

ñ. Garantías y legalización: Los costos de legalización del convenio de facturación conjunta, así como el costo de las garantías a que haya lugar, serán sufragados en su totalidad por la persona prestadora solicitante.

o. Duración: En el convenio de facturación conjunta se fijará la duración, la cual será de tres (3) años, salvo que las partes acuerden un plazo diferente.

p. Acuerdos de pago: Cuando como consecuencia de la mora en el pago por parte del usuario de los servicios sea necesario establecer acuerdos de pago, prevalecerán las condiciones que otorgue la persona prestadora concedente del convenio de facturación conjunta al usuario moroso. Las condiciones que otorgue la persona prestadora solicitante al usuario moroso, serán por lo menos iguales en plazo y forma de pago a las que otorgue la persona prestadora concedente, salvo expresa renuncia del usuario. Cada persona prestadora definirá en su acuerdo de pago las garantías que según la ley considere pertinentes para asegurar el recaudo de la cartera morosa.

Obligaciones adicionales: la persona prestadora solicitante que tenga intención de suscribir convenio de facturación conjunta, deberá presentar, ante la potencial persona prestadora concedente, lo siguiente:

1. Una descripción de los componentes integrantes del servicio y de sus actividades complementarias, que solicite sean objeto de la facturación conjunta.

2. En los términos del literal b), del presente artículo, debe presentarse el catastro actualizado de usuarios, indicando los principales elementos que lo estructuran, permitiendo identificar individualmente la base de datos de sus usuarios, estrato socioeconómico, clase de uso del servicio y área de prestación en la cual se presta el respectivo servicio. En caso de no contarse con la información anterior, la persona prestadora solicitante pedirá a la persona prestadora concedente la misma, asumiendo los costos que se puedan generar.

3. Una descripción de los registros de impresión requeridos para la adecuada facturación del servicio de saneamiento cuya facturación conjunta se solicita, entendidos estos, como los espacios dentro de la factura que se requieren para tal efecto, especificando cuáles son los registros mínimos y los adicionales que el solicitante requiera, siempre y cuando sean inherentes a la prestación del servicio.

4. Una descripción de los reportes que requerirá de la potencial persona prestadora concedente, indicando las necesidades de contenido y periodicidad, así como las actividades de procesamiento y distribución, requeridas para el servicio objeto de facturación conjunta.

(...) ARTÍCULO 1.3.22.3 PROCEDIMIENTO PARA SUSCRIBIR EL CONVENIO DE FACTURACIÓN CONJUNTA. Para efectos de la solicitud del servicio de facturación conjunta, se seguirán los siguientes pasos:

1. Presentación de la Solicitud. Para efectos de la negociación directa de un convenio de facturación conjunta, la Persona Prestadora Solicitante deberá presentar ante la Potencial Persona Prestadora Concedente, una solicitud formal del servicio de facturación conjunta, que contenga una propuesta de clausulado del convenio, que incluya las condiciones establecidas en el artículo 1.3.22.1 de la Resolución 151 de 2001, y las contempladas en el artículo 1o de la presente resolución.

2. Competencia para conocer de la solicitud. Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, copia de la misma y de todos los documentos que la componen, deberá ser enviada por la persona prestadora solicitante a la Unidad Administrativa Especial – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, para efectos de información, indicando la fecha de recibo por parte de la Potencial Persona Prestadora Concedente.

3. Respuesta a la solicitud, requerimientos e inicio de la etapa de negociación directa. La Potencial Persona Prestadora concedente tendrá diez (10) días hábiles, contados a partir del recibo de la solicitud, para informar a la Persona Prestadora Solicitante, si la ha recibido con la totalidad de los documentos señalados con anterioridad. En caso de que la persona prestadora concedente considere que no ha sido entregada en debida forma la información, es decir, que no cumpla con todos los requisitos de la solicitud formal del servicio de facturación conjunta, esta o la solicitante podrán elevar consulta a la Unidad Administrativa Especial – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico–, para que verifique la existencia de dichos requisitos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la respectiva solicitud.

Recibida la información en su totalidad con todos los requisitos que contempla la solicitud formal del servicio de facturación conjunta o verificados el lleno de los requisitos por la Unidad Administrativa Especial –Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico–, las partes darán inicio a la etapa de negociación directa, para lo cual dispondrán de un término de treinta (30) días hábiles, sin perjuicio de que puedan acudir a uno de los mecanismos alternos de solución de controversias previstos en el ordenamiento jurídico vigente.

Tanto la Persona Prestadora Solicitante, como la Potencial Persona Concedente, deberán mantener informada a la Unidad Administrativa Especial – Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico de todas y cada una de las solicitudes, discusiones, acuerdos, controversias presentadas, el avance y estado de la negociación entre ellas, tendientes a la suscripción del convenio, so pena de las sanciones previstas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, conforme a la Resolución CRA 396 de 2006, sin necesidad de requerimiento alguno.

4. Culminación de la etapa de negociación directa. Vencido el término previsto para adelantar la negociación directa, tanto la Persona Prestadora Solicitante como la Potencial Persona Prestadora Concedente, deberán informar por escrito a la Unidad Administrativa Especial- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al vencimiento del término establecido para la respectiva negociación, sobre el estado y avance definitivo de las negociaciones, aportando el modelo de costos objeto de la negociación con los soportes de los mismos basado en la metodología prevista en la Sección 1.3.23 de la Resolución CRA 151 de 2001, indicando de manera general los acuerdos, desacuerdos y sus causas generadoras; igualmente, deberán presentar una propuesta económica debidamente sustentada, para efectos de solucionar sus diferencias.

No obstante, el Comité de Expertos de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, podrá convocar a las partes, para que expongan sus posiciones finales al momento de la culminación de la etapa de negociación directa, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción de la información del estado de las negociaciones.

5. Imposición de las condiciones del servicio de facturación conjunta. Cumplidos los plazos señalados, en el evento de no suscribirse convenio de facturación conjunta, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, previa solicitud de parte, fijará mediante acto administrativo, las condiciones que debe regir el servicio de facturación conjunta. La resolución motivada será expedida en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la presentación de la solicitud, siempre y cuando se dé cumplimiento en su totalidad a lo establecido en el numeral 4 del presente artículo.

Reporte de Información. En ningún caso, la suscripción o la imposición de las condiciones que debe regir el servicio de facturación conjunta, eximirá a los prestadores correspondientes de hacer los reportes al Sistema Único de Información, SUI, que administra la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, conforme a la normatividad vigente en la materia.”

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se responden las inquietudes planteadas así:

“1. Pueden las Empresas prestadoras de servicios públicos, suscribir este tipo de acuerdos de facturación conjunta, de manera unilateral, y sin la autorización específica para este fin de parte del municipio?”

La suscripción de convenios de facturación conjunta, no sólo es posible, sino que además se torna obligatoria para los prestadores de los servicios de energía eléctrica, gas combustible y acueducto, a elección de los prestadores de los servicios de saneamiento básico. Valga la pena anotar, atendiendo la inquietud formulada, que la suscripción de convenios de facturación y recaudo conjunto, entre prestadores de los servicios de saneamiento básico y prestadores de otros servicios domiciliarios, no requiere aprobación alguna por parte de algún ente estatal, ni tiene porque ser informada a los municipios y distritos, en donde operan los prestadores celebrantes.

“2. En caso de ser negativa la respuesta ¿Cuál sería el documento que debe soportar, legalizar y/o autorizar este procedimiento?”

En línea con la respuesta a la anterior inquietud, ha de indicarse que no existe documento alguno emitido por autoridad estatal, que tenga que soportar, legalizar o autorizar la celebración de convenios de facturación y recaudo conjunto, entre prestadores de servicios públicos domiciliarios cuyo régimen de contratación es el del derecho privado. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que la celebración de los analizados Convenios, se torna obligatoria de acuerdo con normas nacionales, tales como la Ley 142 de 1994, el Decreto 2668 de 1999 y la Resolución CRA 151 de 2001.

3. En caso de ser positiva la respuesta ¿existe algún procedimiento previo, requisitos, condiciones y/o similar que deban surtir las empresas que suscriben este acuerdo, antes de hacer efectivo el mencionado procedimiento de facturación?”

El procedimiento previo a la celebración, así como el alcance de los convenios de facturación conjunta de los servicios de saneamiento básico, se encuentran definidos en los artículos 1.3.22.1 y 1.3.22.3 de la Resolución CRA 151 de 2001.

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 PÁGINA>.

1. Radicado 20205292158902

TEMA: FACTURACIÓN CONJUNTA SERVICIO DE ASEO. Subtema: Obligatoriedad

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 reglamentan los artículos 11 en los numerales 11.1, 11.6 y 146 de la Ley 142 de 1994”

7. “Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo”

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