

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-094

Señor
XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², 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

¹ Radicado

TEMA: REGIMEN DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES – FACTURAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO

Subtemas: Castigo de Cartera.

² “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“Solicito su concepto sobre qué tratamiento se le deben dar a las contribuciones en los servicios públicos cuando se realiza un castigo de una cartera a los usuarios. Lo anterior, considerando que las contribuciones hacen parte de las fórmulas tarifarias de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1450 de 2011⁶

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷

Concepto Unificado 25 de 2013

Concepto SSPD-OJ-2018-376

CONSIDERACIONES

Con el ánimo de atender la consulta, se procederá a desarrollar los siguientes ejes temáticos: (i) Régimen de subsidios y contribuciones en servicios públicos domiciliarios; y (ii) Cobro de cartera por concepto de facturas en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

(i) Régimen de subsidios y contribuciones en servicios públicos domiciliarios.

Sobre el particular el Concepto Unificado SSPD 25 de 2013, actualizado el 19 de enero de 2021 señala:

“(…) 1.1. Régimen constitucional.

La solidaridad es uno de los principios sobre el cual se funda el Estado Social de Derecho, así lo precisa el artículo 1 de la Constitución Política cuando señala que Colombia se

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 la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

⁷ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

encuentra: “...fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Con base en tal fundamento, y con el fin de dignificar a la población, cerrar las brechas de acceso a los servicios públicos domiciliarios y generar desarrollo económico, se dispuso que los usuarios de mayores ingresos contribuirían a subsidiar la tarifa de los usuarios de menores ingresos, en virtud de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos, ya que así lo establecieron los artículos constitucionales 367^[1] y 368^[2].

Los principios mencionados, se ven reflejados en las tarifas de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, bien sea al contribuir (solidaridad) o al beneficiarse de los subsidios (redistribución de ingresos).

Por su parte, a la luz del artículo 365 constitucional, al Estado le corresponde garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, es decir, que tal prestación es su deber, el cual comprende su financiamiento. Sin embargo, la sostenibilidad del Estado también es un deber de todas las personas que habitan el país, como bien lo señala el numeral 9 del artículo 95 constitucional, al disponer:

“Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y el ciudadano:

(...)

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

En relación con lo predicho, la Corte Constitucional^[3] precisó:

“Específicamente, en lo que hace a los servicios públicos domiciliarios, el artículo 367 de la Constitución delegó en el legislador la facultad de establecer competencias, responsabilidades, cobertura, calidad y financiamiento de estos servicios. Al igual que la determinación de los criterios y factores que habrían de tenerse en cuenta para fijar las correspondientes tarifas. En desarrollo de este mandato constitucional, se expidió la Ley 142 de 1994.

En esta ley, el legislador, haciendo uso de la atribución constitucional a que se ha hecho referencia, estableció dos mecanismos para lograr que, con tarifas por debajo de los costos reales del servicio, la población de escasos recursos pudiese acceder a los diversos servicios públicos domiciliarios, y cumplir así con los principios de solidaridad y redistribución del ingreso que impone la Constitución en esta materia.

El primero de estos mecanismos lo constituyen los subsidios que puede otorgar la Nación y las distintas entidades territoriales dentro de sus respectivos presupuestos

(artículo 368 de la Constitución). Subsidios que, por disposición de la propia ley, no pueden exceder el valor de los consumos básicos o de subsistencia. Por tanto, cuando éstos se reconocen, corresponde al usuario cubrir los costos de administración, operación y mantenimiento (artículo 99 de la Ley 142 de 1994).

El segundo mecanismo es el recargo en la tarifa del servicio que están obligados a sufragar los usuarios pertenecientes a los estratos 5 y 6, como los de sectores industrial y comercial”.

(...)

2. SUBSIDIOS

2.1. Definición, fuentes, naturaleza, beneficiarios y vigencia.

El numeral 14.29 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define subsidio como la: “diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de este, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe”, esta diferencia proviene de dos fuentes, a saber:

- Del cobro de la contribución de solidaridad a los usuarios de estratos 5 y 6 e industriales y comerciales. Importante precisar que, para el sector de acueducto, alcantarillado y aseo esta contribución es un tributo del orden territorial; mientras que, para el sector de energía eléctrica y gas combustible, es de carácter nacional.

- De las apropiaciones presupuestales que hagan cualquiera de las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política (Nación, departamentos, distritos, municipios o entidades descentralizadas), con la finalidad de efectuar inversión social para compensar la capacidad de pago de los usuarios^[5].

La naturaleza jurídica de los subsidios deviene directamente del principio constitucional de redistribución de ingresos señalado en el artículo 367 constitucional, por lo tanto, los recursos previstos para otorgarlos tienen destinación específica y, en consecuencia, no pueden ser utilizados para fines distintos al ya señalado. Así lo desarrolla el artículo 89 de la Ley 142 de 1994 que dispone:

“ARTÍCULO 89. Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3 (...).”

En igual sentido, el numeral 99.7 del artículo 99 ibídem, precisa que “Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2: las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.”, en consecuencia, por estricta previsión legal, son éstos los beneficiarios.

En relación con la vigencia de los recursos para aplicar subsidios, la destinación específica que la Constitución le otorgó a estos hace que su vigencia sea independiente del período fiscal en el cual deben aplicarse, de suerte que no fenecen, y por ello deben ser siempre girados a las prestadoras de servicios públicos domiciliarios, sin tener en cuenta circunstancias como el cambio de administración municipal o distrital. Ello teniendo en cuenta su finalidad, que no es otra que la de garantizar que los usuarios de menores ingresos puedan pagar sus facturas de servicios públicos domiciliarios.

(...)

2.2. Aplicación de los subsidios.

Se podrá subsidiar: (i) el consumo básico o consumo de subsistencia, (ii) el cargo fijo y (iii) los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor.

Así lo indican los artículos 97 de la Ley 142 de 1994 y 2.3.4.1.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que precisan:

“Artículo 97. Masificación del uso de los servicios públicos domiciliarios. Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se benefician con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.”

De esta manera, se puede afirmar que la aplicación de subsidios para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, opera para todos los usuarios de estratos 1, 2 y 3 de manera homogénea y bajo las condiciones de cada sector.

2.3. Porcentajes máximos a subsidiar.

El numeral 99.5 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 señala que *“Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia (...)”*.

Conforme a la anterior premisa legal, el Congreso de la República estableció los porcentajes de subsidio así:

- Sector Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

El artículo 125 de la Ley 1450 de 2011^[9] dispone:

“Artículo 125. Subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.”

En consecuencia, al formar parte de la tarifa y de la facturación del servicio público domiciliario, las contribuciones de solidaridad se integran a las obligaciones económicas del usuario, sin que ello implique la pérdida de su naturaleza como recurso de destinación específica, aspecto que deberá ser considerado en cualquier análisis relacionado con la gestión y recuperación de cartera por parte de los prestadores.

(ii) Cobro de cartera por concepto de facturas en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

En relación con el castigo de cartera de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, incluye las obligaciones derivadas de todos los componentes tarifarios que integran la factura, tales como las contribuciones de solidaridad, es conveniente traer a colación el Concepto SSPD-OJ-2018-376, en el que esta Oficina indicó lo siguiente:

“En relación con sus inquietudes, debemos indicar que esta Superintendencia no es autoridad regulatoria, razón por la cual no puede definir conceptos como los que usted pone de presente en su consulta, ni mucho menos entrar a disponer como deben ser las políticas contables y de cartera que deben implementarse al interior de un prestador de servicios públicos domiciliarios, cualquiera sea su naturaleza.

Aclarado este punto, y dado que su consulta aborda de manera general la posibilidad de que un prestador de servicios públicos, aplicando políticas internas, castigue la cartera adeudada por sus usuarios, consideramos necesario reiterar lo señalado en los Conceptos SSPD-OJ2010-669 y SSPD-OJ2011-228 en los que esta Oficina fue enfática en indicar que resulta imposible exonerar el pago de servicios públicos, so pena de que tal exoneración implique una vulneración de los principios tarifarios que informan el régimen constitucional y legal de los servicios públicos domiciliarios.

En los citados pronunciamientos, se ha indicado con claridad que en el régimen de los servicios públicos domiciliarios no existen los conceptos de gratuidad ni de exoneración en el pago de tales servicios⁸.

Es así, que de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá de dos (2) períodos consecutivos de facturación, el prestador de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio, salvo que habiendo hecho el análisis particular del

⁸ El numeral 9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 señala que “(...) no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica”.

caso y a la luz de lo dispuesto en las Sentencias T-717 de 2010 y T-752 de 2011, se haya determinado que los usuarios morosos son sujetos especialmente protegidos.

No obstante, y aún el caso de sujetos especialmente protegidos, se tiene que las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva, habida cuenta de la calidad de títulos ejecutivos que tienen las facturas de servicios públicos.

Lo anterior, por cuanto la factura expedida por el prestador y debidamente firmada por su representante legal, presta mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial.

Ahora bien, los prestadores de servicios públicos la facultad de suscribir acuerdos de pago con los usuarios morosos, los cuales constituyen la salida para estos frente a las deudas derivadas de la prestación del servicio, con el fin de poder continuar recibiendo el servicio público domiciliario.

En este caso, el prestador y el usuario deudor tienen dos relaciones contractuales que, si bien son paralelas, son independientes y autónomas, en la medida que los acuerdos de pago suscritos constituyen nuevos títulos a partir de los cuales el prestador puede hacer exigibles dichas obligaciones, estableciendo con la parte deudora unas condiciones de pago de las sumas adeudas por incumplimiento, que no se regirán por la Ley 142 de 1994.

Lo anterior, por cuanto el acuerdo de pago es un contrato distinto al de condiciones uniformes, respecto del cual la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios carece de competencia. Cosa distinta son los contratos de condiciones uniformes, cuyo régimen contractual es el previsto en la Ley 142 de 1994.

Una vez celebrado el acuerdo, convenio o plan de financiamiento, este regulará las relaciones entre las partes frente a su objeto, que es distinto a la prestación del servicio a cambio del pago correspondiente. En este caso el objeto es el pago de una suma de dinero adeudada por el suscriptor o usuario que puede ser cancelada de la manera que acuerde con el prestador, en virtud de la autonomía de la voluntad y el acuerdo de voluntades, conforme a lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual el contrato es ley para las partes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1494 ibídem, que señala que los contratos se constituyen en fuente de obligaciones entre las partes.

Otra posibilidad en un caso como el que usted expone, es el análisis de la prescripción de las obligaciones contenidas en las facturas, para lo que deberá considerarse (i) que dicha prescripción es un modo de extinción de las obligaciones por el cual se extinguen las acciones y derechos ajenos por no ejercitar las mismas durante cierto lapso de tiempo, y (ii) que dado que las facturas constituyen títulos ejecutivos, se predica respecto de las mismas 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, la de cinco (5) años a partir del momento de su exigibilidad.

En torno a esta posibilidad, que implica un castigo de la cartera del prestador, consideramos que deberá ser éste quien analice si se presentan los presupuestos de la prescripción, y si aún verificados los mismos, se renunciará al derecho de hacer exigible las obligaciones vencidas a través de otros mecanismos como el de los procesos ordinarios. En todo caso, esta Oficina considera que las políticas contables relacionadas con el castigo de cartera en materia de servicios públicos domiciliarios, deben tener en cuenta (i) la imposibilidad de exonerar el pago de servicios públicos, (ii) la prescripción de las facturas de servicios públicos, cuya naturaleza es de títulos ejecutivos, (iii) la potestad facultativa de cobrar o no intereses o de condonar los mismos, y (iv) la existencia de mecanismos alternativos al cobro de facturas, como los acuerdos de pago y similares.” (Subrayado fuera de texto).

En este contexto, es pertinente precisar que el castigo de cartera corresponde a una decisión de naturaleza contable y financiera adoptada por el prestador, que no implica por sí misma la extinción de las obligaciones a cargo del usuario, salvo que concurra figuras jurídicas como la prescripción u otras formas de extinción de las obligaciones prevista en la ley.

De igual manera, tratándose de obligaciones derivadas de la factura del servicio público domiciliario, dentro de las cuales se incluyen las contribuciones de solidaridad, su tratamiento en el marco de la gestión de cartera debe observar su naturaleza jurídica y destinación específica, sin que las decisiones contables puedan implicar su exoneración, condonación o desconocimiento por fuera de los eventos legalmente previstos.

CONCLUSIONES

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

- Es preciso reiterar que esta Superintendencia no puede pronunciarse sobre las políticas contables y de cartera que debe implementar un prestador de servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994.
- No es posible exonerar del pago de los servicios públicos domiciliarios de acuerdo con lo indicado en el concepto citado en las consideraciones, teniendo en cuenta el principio oneroso que rige el régimen tarifario de los mismos, toda vez que no existen los conceptos de gratuidad ni de exoneración en el pago de los mismos.
- Teniendo en cuenta que las obligaciones por el cobro de los servicios públicos domiciliarios deben estar contenidas en facturas, es preciso indicar que estas constituyen títulos ejecutivos, por lo que se predica respecto de las mismas 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 la de cinco (5) años a partir del momento de su exigibilidad, de acuerdo con lo indicado en el concepto citado en las consideraciones.
- Cuando exista una cartera morosa cuya exigibilidad supere los cinco (5) años, el prestador deberá determinar si hay lugar a la prescripción y ello podrá implicar un castigo de la cartera; no obstante, el prestador deberá analizar si se presentan los presupuestos de esta forma de extinción de las obligaciones, y si aún verificados los mismos, se renunciará al derecho de hacer

exigible las obligaciones vencidas a través de otros mecanismos como el de los procesos ordinarios.

En este sentido, el castigo de cartera corresponde a una decisión de naturaleza contable y financiera, que no implica por sí misma la extinción de las obligaciones a cargo del usuario.

- La contribución de solidaridad es diferenciada claramente por la jurisprudencia, del concepto de consumo y, conservando la línea argumental expuesta, resulta también predicable que no puede asociarse con ninguna otra clase de bien o servicio que pueda incluirse en la factura de servicios públicos, pues su naturaleza ha sido definida como un impuesto.

- Ahora bien, al ser considerada como un impuesto de destinación específica, su pago y recaudo son actividades que revisten especial importancia y que resultan además de muy significativa relevancia para la prestación de los servicios públicos, pues de esos ingresos se nutre el sistema de subsidios que beneficia a los estratos con menor capacidad de pago.

En consecuencia, su tratamiento en el marco de la gestión y eventual castigo de cartera debe observar su naturaleza jurídica y destinación específica, sin que las decisiones contables del prestador puedan implicar su exoneración, condonación o desconocimiento por fuera de los eventos legalmente previstos.

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/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente.

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)