

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **RADS**
Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 19

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-163

Señor
XXXXXXXXXXXXX

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

¹Radicado:

Temas: FACTURACIÓN CONJUNTA. REGIMEN APLICABLE A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO.

Subtemas: Pago de los servicios públicos prestados_ Entrega de las facturas de servicios públicos domiciliarios. _ Prescripción de las facturas de servicios públicos domiciliarios.

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>

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, conviene indicar que 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

Las preguntas formuladas son referidas al cobro y pago bajo la modalidad de facturación conjunta, las cuales se acumularán y resolverán en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶.

Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021⁷.

Circular Externa SSPD No. 20251000000044 del 17/01/2025⁸.

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-03

Concepto SSPD-OJ-2024-499.

Concepto SSPD-OJ--2020-050.

concepto SSPD- OJ- 2025-397.

CONSIDERACIONES

Con el fin de emitir un concepto de carácter general, es necesario reiterar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o se deciden situaciones de carácter particular y concreto, en atención a que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superservicios y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten, conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 de 2015, el cual, señala:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (subraya fuera de texto).

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

⁷ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

⁸ “Por medio del cual se expiden los lineamientos básicos en relación con los convenios de facturación conjunta de los servicios públicos de saneamiento básico; el cobro de conceptos no asociados a la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios; y el cobro del impuesto de alumbrado público en la factura de servicios públicos.”

En ese orden de ideas, con el propósito de brindar una ilustración sobre los temas consultados se procederá a desarrollar los siguientes ejes temáticos:

I.Generalidades de la facturación conjunta.

La Ley 142 de 1994 faculta a los prestadores para facturar conjuntamente los servicios públicos domiciliarios, ello lo vemos en el inciso 7 del artículo 146 ibídem así:

*“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO.
(...)*

Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito (...).” (subraya fuera de texto).

En ese mismo orden, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en lo que refiere a la facturación conjunta precisó:

“ARTÍCULO 2.3.6.2.3. LIBERTAD DE ELECCIÓN. Para estos efectos la facultad de elección de empresa solicitante la facturación es absolutamente potestativa de la empresa prestadora del servicio de saneamiento básico.

***PARÁGRAFO 1o.** Empresa solicitante. Es la entidad que presta el o los servicios de saneamiento básico y que requiere facturar en forma conjunta con otra empresa de acuerdo a lo establecido en el artículo 147 de la Ley 142/94.*

***PARÁGRAFO 2o.** Empresa concedente, la empresa que a juicio de la empresa solicitante brinda o tiene las condiciones para poder facturar en forma conjunta.*

“ARTÍCULO 2.3.6.2.4. OBLIGACIONES. Será obligatorio para las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios facturar los servicios de alcantarillado y aseo, suscribir el convenio de facturación conjunta, distribución y/o recaudo de pagos; así como garantizar la continuidad del mismo, si son del caso, salvo que existan razones técnicas insalvables comprobables que justifiquen la imposibilidad de hacerlo. Esta justificación se acreditará ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

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”. (subraya fuera de texto).

De las disposiciones transcritas se puede colegir que, para los servicios de alcantarillado y aseo, existe el deber de suscribir convenios de facturación conjunta en los términos previstos en la regulación aplicable y bajo las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico.

En relación con los servicios de saneamiento básico, debe tenerse en cuenta que existen restricciones normativas y jurisprudenciales respecto de la suspensión del servicio de alcantarillado y aseo, en consideración a razones sanitarias, ambientales y de salubridad

pública. No obstante, cada situación deberá analizarse conforme al marco normativo aplicable, las condiciones uniformes del contrato y las circunstancias particulares del servicio prestado.

Sobre el convenio para la facturación conjunta, se tiene que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- a través de Resolución Compilatoria 943 de 2021, desarrolló dicho aspecto, veamos:

“Artículo 1.11.1.1. Condiciones del convenio de facturación conjunta. Los convenios de facturación conjunta deben contener, como mínimo, las siguientes condiciones:

(...)

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.

(...)

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.

(...)

q. 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 solicita 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.”*

La Resolución CRA 943 de 2021 establece las condiciones mínimas que deben contener los convenios de facturación conjunta, relacionadas, entre otros aspectos, con recaudo, recuperación de cartera, ciclos de facturación, pago independiente, obligaciones de información y mecanismos operativos entre prestadores.

En ese contexto, los convenios de facturación conjunta pueden incorporar mecanismos operativos relacionados con recuperación de cartera y recaudo de obligaciones derivadas de la prestación del servicio. No obstante, ello no releva al prestador de acreditar la existencia de la obligación, la prestación efectiva del servicio, la emisión de la factura y el cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en el contrato de condiciones uniformes.

Ahora bien, el convenio de facturación conjunta constituye un mecanismo operativo, administrativo y de recaudo entre prestadores de servicios públicos domiciliarios, razón por la cual su suscripción no implica, por sí sola, la creación de nuevas obligaciones a cargo de los usuarios o suscriptores, ni modifica automáticamente las condiciones jurídicas preexistentes derivadas del contrato de servicios públicos. En consecuencia, la exigibilidad de las obligaciones económicas deberá analizarse conforme al contrato de condiciones uniformes, la efectiva prestación del servicio, las facturas emitidas y las disposiciones legales aplicables.

Sobre el particular en Concepto SSPD-OJ -2024-499 esta Oficina Asesora Jurídica, indicó:

“(..)De esta forma, el convenio de facturación es la herramienta jurídica mediante la cual quedan estipuladas una serie de obligaciones entre el prestador solicitante y el prestador concedente, para ejecutar la facturación y recaudo de los servicios de alcantarillado y aseo, el cual es de obligatorio cumplimiento para las partes, quienes deben atenerse a lo pactado.

Ahora bien, dentro de las condiciones que debe contener el convenio de facturación conjunta se encuentran, entre otras: (i) la estipulación clara del mecanismo de recaudo, esto es, si lo hace el prestador concedente o una entidad financiera; (ii) la determinación precisa de las fechas de corte de cuentas y de las sumas efectivamente recaudadas que se girarán al prestador solicitante, cuando el recaudo lo efectúa el prestador concedente; (iii) el plazo máximo de veinte (20) días calendario, con que cuenta el prestador concedente para realizar el giro a la cuenta del prestador solicitante; y (iv) el reconocimiento de intereses de mora por el prestador concedente, sobre las sumas efectivamente recaudadas y pendientes de giro, a favor del prestador solicitante, cuando se incumple el término para efectuarlo.

De igual forma, se puede concluir que, el convenio de facturación conjunta debe mantenerse vigente hasta tanto no esté garantizada la celebración de un nuevo convenio con otro prestador.

Sin embargo, podrán existir estipulaciones contractuales relacionadas con las causales de terminación y vigencia pactada, las cuales se deberán atender; sin perjuicio de las consecuencias legales a las que haya lugar con ocasión de la terminación de los convenios o contratos(..)”.

En lo que refiere a la facturación conjunta, esta Superintendencia, mediante Circular Externa SSPD No. 20251000000044 del 17/01/2025, en su acápite de “*convenios de facturación conjunta de servicios públicos domiciliarios*”, se refiere a la facultad contemplada en el inciso 7 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, que establece que las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, siempre que se hayan celebrado los correspondientes convenios, evento en el que será obligatorio para el prestador totalizar por separado cada servicio, para que pueda ser pagado de manera independiente, a excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico.

Finalmente, se debe precisar que cuando se trate de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, es oportuno poner en contexto el artículo 2.3.1.3.2.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que contempló:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.1.3. De la solicitud de servicios y vinculación cómo usuario. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y alcantarillado, será obligatorio vincularse cómo usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Los servicios de acueducto y alcantarillado deben ser solicitados de manera conjunta, salvo en los casos en que el usuario o suscriptor disponga de fuentes alternas de aprovechamiento de aguas, sean éstas superficiales o subterráneas y el caso de los usuarios o suscriptores que no puedan ser conectados a la red de alcantarillado.

PARÁGRAFO. En relación con el inciso tercero del presente artículo, los casos especiales deben ser informados de manera detallada por el usuario o suscriptor, a la entidad prestadora de los servicios públicos, como parte de la información que debe contener la solicitud de los mismos y acompañar copia del correspondiente permiso de concesión de aguas subterráneas y/o superficiales expedido por la autoridad ambiental competente. (subraya fuera de texto).

Según la norma citada, la vinculación a los servicios de acueducto y alcantarillado es obligatoria si existe disponibilidad de red. Esta conexión debe solicitarse de forma conjunta e implica el cumplimiento de los deberes de usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Como excepción, el administrado se eximirá de esta obligación si demuestra que cuenta con alternativas técnicas que no perjudiquen a la comunidad.

Así mismo, cualquier controversia relacionada con la facturación, recaudo, incorporación de saldos pendientes o exigibilidad de obligaciones derivadas de la prestación del servicio público deberá tramitarse garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del usuario, en los términos previstos en la Ley 142 de 1994 y en el contrato de condiciones uniformes

II. Del pago de los servicios públicos domiciliarios.

Los servicios públicos domiciliarios se encuentran revestidos del “principio de no gratuidad”, consagrado en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone:

“Artículo 128. Contrato de Servicios Públicos. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”. (Subraya y Negrita fuera de texto).

Conforme a dicha disposición, es posible colegir que el contrato de servicios públicos domiciliarios contiene algunas características que lo hacen especial. En ese sentido, el contrato de condiciones uniformes es, i) Uniforme, ii) Consensual, y iii) **Oneroso**; por lo cual es preciso señalar que los servicios públicos domiciliarios no son gratuitos y deben ser facturados por el prestador a fin de que el usuario pague el precio correspondiente.

En consonancia con lo anterior, el artículo 34 de la Ley 142 de 1994 dispone algunas restricciones a los prestadores, entre las que está la prohibición de prestar gratuitamente el servicio público domiciliario, veamos

“Artículo 34. Prohibición de prácticas discriminatorias, abusivas o restrictivas. Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el

propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia:

Se consideran restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes:

34.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa;" (Subraya y Negrita fuera de texto).

Adicionalmente, en relación con el precio de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 146 ibídem señala que:

"Artículo 146. La medición del consumo, y el precio en el contrato. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario."

En relación con ello, en Concepto SSPD-OJ-2020-050, se explicó:

"(..) Ahora bien, es pertinente señalar que en el régimen de los servicios públicos domiciliarios no existen los conceptos de gratuidad y de exoneración en el pago de los mismos. Lo anterior tiene fundamento en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el cual señala:

"(..)".

La disposición transcrita señala que, el contrato de servicios público es de carácter uniforme, consensual y oneroso, es decir, el carácter uniforme se traduce en las condiciones homogéneas y estándar en las que se presta el servicio, mientras el carácter consensual hace referencia a que el mismo se perfecciona con el consentimiento explícito de las partes y el aspecto oneroso implica que, el servicio público se prestará a cambio de un precio.

Lo anterior significa que, el legislador facultó a las empresas de servicios públicos para cobrar un precio a la parte suscriptora o al usuario, como contraprestación por el servicio que le suministra(..)".

En conclusión, la Ley 142 de 1994 prohíbe de forma expresa la gratuidad en la prestación de los servicios públicos, bajo la premisa de que esta práctica amenaza la sostenibilidad del prestador y la continuidad de la actividad. Por ende, es deber y obligación del usuario y/o suscriptor pagar los montos correspondientes.

No obstante, la exigibilidad de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público deberá analizarse conforme al contrato de condiciones uniformes, la efectiva prestación del servicio, la facturación emitida, el cumplimiento de las reglas de entrega de la factura y las demás disposiciones previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En ese sentido, la existencia de un convenio de facturación conjunta no modifica por sí misma la naturaleza de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos, ni exonera al

prestador del deber de acreditar los supuestos legales y contractuales que sustentan el cobro correspondiente.

Si bien el ordenamiento jurídico vigente proscribe la gratuidad de los servicios públicos domiciliarios, los prestadores conservan la facultad de otorgar facilidades de pago a los suscriptores o usuarios cuando ello resulte procedente conforme al marco normativo aplicable y a las políticas comerciales del prestador, a condición de que no se comprometa la suficiencia financiera de la empresa ni los estándares de calidad y cobertura del servicio.

En ese orden de ideas, en caso de que se dé el suministro de un servicio público domiciliario por parte de un prestador, este deberá ser oportunamente pagado por el usuario respectivo, so pena de contradecir el principio de onerosidad previamente indicado, lo que da origen a las facultades del prestador para exigir su pago.

De esta manera, para efectos de la exigibilidad de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público domiciliario, deberá verificarse, entre otros aspectos, la existencia del contrato de servicios públicos, la efectiva prestación del servicio, la emisión de la factura correspondiente, el cumplimiento de las condiciones de entrega o puesta en conocimiento de esta y las demás condiciones previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en el contrato de condiciones uniformes.

En ese sentido, la sola existencia de saldos pendientes o su incorporación en esquemas de facturación conjunta no implica automáticamente la procedencia del cobro o la configuración de obligaciones exigibles frente al usuario, toda vez que corresponderá al prestador acreditar el cumplimiento de los presupuestos legales, regulatorios y contractuales que sustentan la obligación cuyo pago pretende exigir.

Así mismo, las actuaciones relacionadas con facturación, recaudo, recuperación de cartera y cobro de obligaciones derivadas de la prestación del servicio público deberán adelantarse garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del usuario, en los términos previstos en la Ley 142 de 1994, las condiciones uniformes del contrato y las demás disposiciones aplicables.

No obstante, la determinación concreta sobre la exigibilidad de obligaciones particulares, la suficiencia de los soportes de facturación, el conocimiento efectivo de las facturas o la validez de actuaciones adelantadas por los prestadores corresponde analizarla conforme a las circunstancias y pruebas de cada caso concreto.

III. De la Entrega de la factura de los servicios públicos domiciliarios.

De conformidad con lo establecido en el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos domiciliarios 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 servicios públicos”*.

En el artículo 148 ibídem se establecen los requisitos de las facturas, entre los que está la forma de su entrega, veamos:

“Artículo 148. Requisitos de las facturas. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario”. (Subraya fuera del texto).

En consecuencia, se tiene que la forma de entrega de las facturas será la que se determine en los contratos de servicios públicos domiciliarios, lo cual permite, por ejemplo, la entrega de esta por medio de correo electrónico, asociando el número de la cuenta contrato y que sea registrada bajo el mismo titular y número de cédula, o la consulta y descarga de la factura a través de la página web con estos mismos parámetros, dependiendo de si estos mecanismos fueron los que se pactaron en el contrato o en sus modificaciones.

Adicionalmente, corresponde al prestador acreditar que la factura fue entregada o puesta en conocimiento del usuario conforme a las condiciones uniformes del contrato, los mecanismos de entrega definidos y las disposiciones regulatorias aplicables, especialmente cuando de ello dependa la exigibilidad de obligaciones, la constitución en mora o la adopción de medidas de suspensión del servicio

Al respecto del procedimiento que el prestador debe surtir para dar a conocer la factura del respectivo servicio público domiciliario a los suscriptores y usuarios, esta Oficina Asesora se pronunció mediante Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-03, donde indicó:

“(…) 3.2 CONOCIMIENTO DE LA FACTURA.

El artículo 148 de la ley 142 de 1994, señala igualmente que en los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores y usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo dispuesto en el contrato. Agrega esta norma que el suscriptor o usuario no está (sic) obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. (…)

De otro lado, este artículo establece que el conocimiento se presumirá de derecho, cuando la empresa cumpla lo estipulado.

Las presunciones son una figura del Código Civil, artículo 66, para probar determinados hechos o circunstancias. Según esta norma, si un hecho según la expresión de la ley se presume de derecho, “...se entiende que es inadmisibles la prueba en contrario, supuestos los antecedentes o circunstancias.” Aplicando esta norma del Código Civil a lo que

establece el artículo 148 de la ley 142 de 1994, significa que, sólo basta con que la empresa pruebe que cumplió con lo establecido en el contrato para dar a conocer la factura, para que ésta se tenga por conocida por el suscriptor o usuario. En tal caso, no sirve de prueba, la afirmación del usuario acerca del desconocimiento de la factura, pues como se dijo, probado que la empresa cumplió, el suscriptor o usuario se entiende informado del contenido de la factura.

Finalmente, conviene señalar que cuando este artículo establece que el usuario no está (sic) obligado a cumplir con las obligaciones que cree la factura, sino después de conocerla, no significa, que si el usuario no recibe la factura, la empresa pierde el derecho a recibir el precio; los dos únicos casos en que la empresa pierde al derecho a recibir el precio es cuando hay cobros inoportunos conforme al artículo 150 de la Ley 142 de 1994, y en el supuesto del artículo 146 de la misma ley, cuando por acción u omisión de la empresa, falta la medición del consumo.

Cuando el usuario no recibe la factura, tiene el deber de acercarse a la empresa y solicitar una copia. El hecho de no recibir la cuenta de cobro no libera al suscriptor y/o usuario de la obligación de atender su pago. Una cosa es que el usuario no esté obligado a cumplir dentro de los plazos señalados, por ejemplo, para pagar, y otra muy distinta que quede definitivamente eximido de la obligación. (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Bajo este contexto, es claro que el prestador del servicio debe incluir en las condiciones uniformes del contrato, el tiempo, modo y lugar en que pondrá en conocimiento la factura al usuario, razón por la cual, una vez haya agotado este procedimiento y cumplido con lo allí señalado, no podrá entenderse automáticamente desvirtuada la obligación por la sola manifestación del usuario relacionada con el desconocimiento de la factura, ya que en tal caso, y como se indicó en el concepto, el usuario tiene el deber de solicitar copia de la factura ante el prestador cuando no la haya recibido en su inmueble.

En consecuencia, la valoración de circunstancias relacionadas con la recepción efectiva de la factura, la intervención de terceros administradores, la existencia de barreras para el conocimiento oportuno de las obligaciones o los efectos jurídicos derivados de tales situaciones corresponde determinarla a las autoridades competentes conforme al análisis probatorio de cada caso concreto y a las condiciones uniformes del contrato.

Lo anterior, sin perjuicio de la obligación que le asiste al prestador de acreditar que la factura fue puesta en conocimiento del usuario conforme a los mecanismos previstos en el contrato de servicios públicos y las disposiciones regulatorias aplicables.

A su vez, debe tenerse en cuenta que el usuario, en virtud de la relación contractual existente y de la efectiva prestación del servicio público domiciliario, conoce los deberes derivados de dicha relación, entre ellos el pago oportuno del servicio recibido, razón por la cual la sola manifestación de desconocimiento de la factura no desvirtúa automáticamente la existencia de la obligación, especialmente cuando el prestador acredite el cumplimiento de las condiciones de entrega o puesta en conocimiento previstas en el contrato.

Así mismo, vale precisar que no existe normativa que obligue a los prestadores de servicios públicos domiciliarios a utilizar como forma o modo de entrega la factura por medios electrónicos o digitales ante el usuario o suscriptor, ello dependerá de lo pactado en el contrato de servicios públicos.

Finalmente, en lo que respecta a la regulación específica para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, la Resolución Compilatoria 943 de 2021 de la CRA, definió los plazos de entrega de las facturas y los ciclos de facturación, veamos:

“Artículo 2.7.3.3. Plazos para entrega de facturas diferentes a la primera. Las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado deberán entregar las facturas a los usuarios de acuerdo con el calendario y los períodos de facturación establecidos, los cuales deberán fluctuar entre 28 a 32 días o 58 a 62 días y deberán hacerse conocer de los usuarios, por lo menos una vez al año.

Para este efecto, las personas prestadoras deberán entregar las cuentas de cobro a los usuarios por lo menos con cinco (5) días de antelación a la fecha de pago oportuno señalado en el recibo, para lo cual deberán exigirse las garantías necesarias para su cumplimiento y dar aplicación a las demás disposiciones contenidas en el artículo 12 del Decreto 1842 de 1991.” (Subraya fuera del texto)“.

La entrega oportuna de la factura constituye un elemento relevante para garantizar que el usuario conozca las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público y pueda ejercer oportunamente sus derechos de pago, reclamación, defensa y contradicción.

Para concluir este acápite, se tiene que, si un prestador requiere modificar sus ciclos de facturación cuando se trate de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, debe ceñirse a lo establecido al respecto en el contrato de servicios públicos, el cual debe estar conforme con el calendario y los períodos de facturación señalados en el artículo 2.7.3.3 de la Resolución CRA 943 de 2021.

De manera, que, si llegare el caso de quedar saldos pendientes por cambio en los ciclos de facturación, el prestador podría facturarlos en un periodo siguiente, siempre que el cobro de lo que no se cobró oportunamente, no exceda de los cinco (5) meses, de acuerdo con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 (recuperación de consumos).

No obstante, la aplicación del artículo 150 de la Ley 142 de 1994 deberá analizarse conforme a los supuestos específicos previstos en dicha disposición, particularmente en lo relacionado con cobros no efectuados oportunamente por error, omisión o investigaciones de desviaciones significativas.

Así mismo, la adopción de medidas de suspensión por falta de pago deberá observar las garantías del debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del usuario, así como el cumplimiento de las condiciones legales y contractuales relacionadas con la facturación y puesta en conocimiento de las obligaciones.

IV.De la prescripción de las facturas.

Esta Oficina en Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-03, desarrolló lo propio sobre la prescripción, así:

“(.) 6.2 PRESCRIPCIÓN.

El fenómeno de la 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 tiempo y dependiendo si se trata de un título ejecutivo o de un título valor la prescripción opera de manera diferente.

Así las cosas, se tiene que la prescripción de la acción cambiaria opera para los títulos valores y de ella se ocupa el Código de Comercio, al paso que para la prescripción de los títulos ejecutivos opera la prescripción de la acción ejecutiva y de ella se ocupa nuestro Código Civil.

La factura cambiaria es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como título valor, por ende, la prescripción de la acción cambiaria por expresa remisión del artículo 789 del Código de Comercio es de tres años.

La factura de servicios públicos por considerarse un título ejecutivo y no un título valor, se predica respecto de la misma la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil modificado por el artículo 8o de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años.

En este orden de ideas, frente a la factura expedida por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, no pueden predicarse las acciones ni las excepciones cambiarias, sino que tan sólo serán de recibo las excepciones ejecutivas derivadas de la naturaleza de título ejecutivo.

Así las cosas, la acción ejecutiva de las obligaciones contenidas en la factura de servicios públicos como título ejecutivo es de 5 años contados a partir de su expedición y en todo caso la acción ordinaria de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos será de 10 años (...)” (Subraya fuera del texto).

En ese sentido, el término con el que cuenta el prestador para ejecutar la obligación contenida en la factura de servicios públicos será de 5 años a partir de su expedición, so pena de que se declare su prescripción judicialmente en proceso ejecutivo, o en sede administrativa, cuando el cobro se adelante ante la jurisdicción coactiva.

No obstante, la declaratoria de prescripción no opera de manera automática, por cuanto corresponde ser alegada y declarada por la autoridad competente dentro del respectivo trámite judicial o administrativo, según corresponda.

Así mismo, el término de prescripción podrá verse afectado por las circunstancias de interrupción o suspensión previstas en el ordenamiento jurídico, aspecto que deberá analizarse conforme a las particularidades de cada caso concreto.

Finalmente, es preciso señalar que, tanto los prestadores, como los usuarios podrán suscribir acuerdos de pago, con el fin de recuperar la cartera morosa, garantizar la sostenibilidad financiera de la empresa y la prestación del servicio público, evento en el que nace una nueva relación contractual independiente del contrato de condiciones uniformes, nueva fuente de obligaciones, (artículo 1602 del Código Civil). En todo caso, los acuerdos de pago no podrán desconocer formulas tarifarias.

En este sentido, los acuerdos de pago podrán producir efectos jurídicos respecto de la exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones allí contenidas, conforme a las condiciones pactadas por las partes y las disposiciones legales aplicables.

CONCLUSIONES

De cara a las consideraciones expuestas, se procederá a responder los ítems planteados, agrupando las preguntas por temática preguntada:

1. De facturación conjunta:

“PRIMERA. Se sirva indicar si la empresa (sic) está en la obligación o facultad de autorizar la suspensión del servicio de agua por estos valores adeudados y causados con anterioridad al Contrato de Facturación conjunta.

SEGUNDA. Se sirva informar si legalmente es procedente exigir el pago de obligaciones derivadas de la prestación del servicio, cuando estas fueron causadas antes de la entrada en vigencia de un contrato de facturación conjunta, y posteriormente incorporadas o pretendidas incorporar en dicho esquema de facturación.

TERCERA. Se sirva indicar si la suscripción de un contrato de facturación conjunta entre una empresa prestadora de servicios públicos y otra entidad (como sic) otorga por sí sola facultad adicional de cobro, o si dichas facultades deben derivarse exclusivamente de la relación contractual previa con el suscriptor”.

NOVENA: Se sirva informar si es jurídicamente procedente que una empresa prestadora traslade a un esquema de facturación conjunta valores correspondientes a facturas anteriores al contrato, ya sea como “saldo pendiente”, “novedad” u otra denominación, y bajo qué condiciones dicho traslado resulta legal y exigible”.

Frente a las preguntas relacionadas con la facturación conjunta, la incorporación de saldos anteriores al convenio, las facultades de cobro y la suspensión del servicio, se concluye que el convenio de facturación conjunta constituye un mecanismo operativo y de recaudo entre prestadores de servicios públicos domiciliarios, el cual no crea por sí mismo nuevas obligaciones a cargo de los usuarios ni modifica automáticamente las condiciones jurídicas derivadas del contrato de servicios públicos.

En consecuencia, la posibilidad de exigir obligaciones causadas con anterioridad al convenio de facturación conjunta dependerá de que el prestador acredite la existencia de la relación contractual, la efectiva prestación del servicio, la emisión de la factura correspondiente, el

cumplimiento de las condiciones de entrega o puesta en conocimiento de esta y las demás condiciones previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en el contrato de condiciones uniformes.

Así mismo, la incorporación de valores anteriores al convenio bajo conceptos tales como “saldo pendiente”, “novedad” u otra denominación, podrá realizarse siempre que dichos valores correspondan a obligaciones legalmente exigibles y se respeten las garantías del debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del usuario.

En relación con la suspensión del servicio por obligaciones en mora, esta constituye una facultad legal y contractual del prestador, la cual deberá ejercerse conforme a las causales previstas en la Ley 142 de 1994, el contrato de condiciones uniformes y las garantías del debido proceso aplicables a cada caso.

Finalmente, esta Superintendencia no tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad de actuaciones particulares adelantadas por prestadores específicos, ni para determinar en sede de consulta la procedencia concreta de cobros, suspensiones o medidas contractuales respecto de usuarios individualmente considerados.

“DÉCIMA. - Se sirva explicar de manera expresa cuál es el procedimiento legal, administrativo y operativo que debe seguir una empresa de servicios públicos para cobrar a los suscriptores facturas generadas antes del contrato de facturación conjunta.

DÉCIMA PRIMERA. Se sirva indicar si la empresa prestadora tiene la obligación de remitir a la empresa de facturación conjunta (EN ESTE CASO sic) un informe o sustentación previa que respalde el cobro de facturas anteriores, y en caso afirmativo, señalar el contenido mínimo que debe tener dicho soporte”.

Respecto del procedimiento legal, administrativo y operativo para el cobro de obligaciones derivadas de facturas generadas con anterioridad al convenio de facturación conjunta, se concluye que los prestadores deberán adelantar las actuaciones de facturación, recaudo y recuperación de cartera conforme al régimen de los servicios públicos domiciliarios, las condiciones uniformes del contrato, las disposiciones regulatorias aplicables y las condiciones pactadas en el respectivo convenio de facturación conjunta.

En ese sentido, cuando se incorporen obligaciones anteriores al convenio bajo conceptos tales como saldos pendientes, novedades u otras denominaciones, corresponderá al prestador acreditar que dichas obligaciones derivan de la efectiva prestación del servicio público, que fueron facturadas conforme al régimen legal aplicable y que cumplen las condiciones de exigibilidad previstas en el contrato de servicios públicos y en las normas que regulan la materia.

Así mismo, las disposiciones regulatorias sobre facturación conjunta prevén obligaciones relacionadas con el suministro e intercambio de información entre prestadores, particularmente respecto de los datos necesarios para la adecuada facturación, recaudo, recuperación de cartera y reporte de novedades, aspectos que deberán atenderse conforme a las condiciones pactadas en el respectivo convenio y las disposiciones regulatorias aplicables.

En consecuencia, resulta jurídicamente razonable que el prestador cuente con soportes suficientes relacionados con la prestación efectiva del servicio, la identificación de las obligaciones objeto de cobro, la facturación emitida, los saldos pendientes incorporados al esquema de facturación conjunta y las novedades reportadas para efectos de facturación y recaudo.

No obstante, esta Superintendencia no tiene competencia para pronunciarse sobre la validez de soportes documentales específicos, definir el contenido particular de los convenios de facturación conjunta o establecer procedimientos operativos concretos entre prestadores, toda vez que ello corresponde al ámbito de la autonomía contractual de las partes y a las condiciones pactadas en el respectivo convenio, de conformidad con el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Así mismo, ningún acto o contrato de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se encuentra sometido a aprobación previa de esta Superintendencia, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, razón por la cual la Entidad no puede coadministrar las empresas prestadoras ni definir en sede de consulta las obligaciones particulares derivadas de convenios específicos.

“CUARTA. *Se sirva remitir o relacionar los conceptos, marco normativo vigente (leyes, decretos, resoluciones y/o normas regulatorias) pronunciamientos o lineamientos emitidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y/o la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, respecto de:*

- El cobro de facturas no canceladas por los suscriptores.*
- El cobro de obligaciones generadas antes de la implementación de esquemas de facturación conjunta.*
- Los límites y condiciones de la empresa que presta el Servicio Público de alcantarillado, para exigir dichas obligaciones a los usuarios que se causaron antes del contrato de facturación conjunta”.*

En lo que concierne a la normatividad, regulación y doctrina aplicable a los asuntos consultados relacionados con el cobro de facturas no canceladas, la exigibilidad de obligaciones derivadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios, la facturación conjunta, la incorporación de saldos pendientes y las condiciones para el recaudo y recuperación de cartera, en el acápite de “Normativa y Doctrina Aplicable” del presente concepto se relacionaron las principales disposiciones legales, regulatorias y doctrinales pertinentes para el análisis de dichas materias.

Dentro del marco normativo desarrollado se incluyeron, entre otras disposiciones, la Ley 142 de 1994, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y la Resolución CRA 943 de 2021, particularmente en lo relacionado con contrato de servicios públicos, facturación, facturación conjunta, recuperación de cartera, requisitos de la factura, entrega de la factura, pago de los servicios públicos domiciliarios y obligaciones derivadas de la prestación del servicio.

Así mismo, en el desarrollo del presente concepto se citaron conceptos jurídicos y lineamientos emitidos por esta Superintendencia relacionados con facturación conjunta, exigibilidad de obligaciones, conocimiento de la factura, recuperación de cartera y prescripción de obligaciones derivadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Por su parte en los que concierne a los conceptos jurídicos propios emitidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, estos podrán ser consultados en el portal web de dicha entidad disponible para la ciudadanía.

“QUINTA. *Se sirva informar cuáles son los requisitos jurídicos y probatorios mínimos que debe acreditar una empresa prestadora de servicios públicos para tener derecho a exigir el pago de facturas vencidas”.*

Para efectos de exigir el pago de facturas vencidas derivadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios, el prestador deberá acreditar, entre otros aspectos, la existencia del contrato de servicios públicos, la efectiva prestación del servicio, la emisión de la factura correspondiente, el cumplimiento de las condiciones de entrega o puesta en conocimiento de esta y las demás condiciones previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en el contrato de condiciones uniformes.

Así mismo, las actuaciones relacionadas con facturación, recaudo, recuperación de cartera y cobro de obligaciones derivadas de la prestación del servicio público deberán adelantarse garantizando el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del usuario, conforme a las disposiciones legales y contractuales aplicables.

En ese sentido, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 establece que las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o mediante jurisdicción coactiva, según corresponda, y que la factura expedida por la empresa prestará mérito ejecutivo conforme a las normas del derecho civil y comercial.

Por consiguiente, los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán acudir a los mecanismos judiciales o administrativos legalmente procedentes para obtener el pago de las obligaciones insolutas derivadas de la prestación del servicio, siempre que dichas obligaciones cumplan las condiciones de exigibilidad previstas en el ordenamiento jurídico.

No obstante, esta Superintendencia no tiene competencia para definir en sede de consulta la suficiencia probatoria de documentos específicos, determinar la procedencia concreta de cobros particulares o pronunciarse sobre controversias individuales relacionadas con obligaciones determinadas, aspectos que deberán ser valorados por las autoridades competentes conforme a las circunstancias y pruebas de cada caso concreto.

“SEXTA. *Se sirva indicar si la ausencia de facturación oportuna, o la falta de notificación adecuada al suscriptor, puede afectar la exigibilidad de las obligaciones económicas derivadas del servicio prestado”.*

“SÉPTIMA. *- Sírvese indicar si estoy obligada a pagar si la factura llegó a la portería del conjunto residencial y no la reclame en razón a que la administración me impidió conocer de estas porque las ocultó, y fueron entregadas en meses posteriores cuando ya habían vencido y no era posible hacer el pago oportuno”.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y a las consideraciones desarrolladas en el presente concepto, corresponde al prestador del servicio público domiciliario poner la factura en conocimiento del usuario en la forma, tiempo, sitio y modo previstos en el contrato de condiciones uniformes y en las disposiciones regulatorias aplicables.

En consecuencia, el prestador deberá acreditar el cumplimiento de las condiciones de entrega o puesta en conocimiento de la factura, especialmente cuando de ello dependa la exigibilidad de obligaciones económicas, la constitución en mora o la adopción de medidas de suspensión del servicio.

Así mismo, la relación entre el usuario y la empresa prestadora se rige por las condiciones uniformes del contrato, razón por la cual las obligaciones derivadas de la prestación efectiva del servicio público, incluido el deber de pago, deberán analizarse conforme a las condiciones pactadas y al régimen jurídico aplicable.

En materia de servicios públicos domiciliarios, cuando el prestador acredite haber cumplido con las condiciones contractuales y regulatorias relacionadas con la entrega o puesta en conocimiento de la factura, esta se entenderá conocida por el usuario en los términos previstos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, las controversias relacionadas con la recepción efectiva de la factura, la intervención de terceros administradores, la existencia de barreras para el conocimiento oportuno de las obligaciones o los efectos jurídicos derivados de dichas circunstancias deberán analizarse conforme a las pruebas obrantes en cada caso concreto y por las autoridades competentes.

A su vez, debe tenerse en cuenta que el usuario, en virtud de la relación contractual existente y de la efectiva prestación del servicio público domiciliario, conoce los deberes derivados de dicha relación, entre ellos el pago oportuno del servicio recibido, razón por la cual la sola manifestación de desconocimiento de la factura no desvirtúa automáticamente la existencia de la obligación, especialmente cuando el prestador acredite el cumplimiento de las condiciones de entrega o puesta en conocimiento previstas en el contrato.

Finalmente, esta Superintendencia no puede pronunciarse en sede de consulta sobre controversias probatorias particulares relacionadas con la recepción material de facturas, la actuación de terceros o la exigibilidad concreta de obligaciones individuales, por tratarse de situaciones que deben analizarse conforme a las circunstancias propias de cada caso.

“OCTAVA- *Se sirva precisar si existen límites temporales (prescripción) para el cobro de facturas vencidas en servicios públicos domiciliarios y desde cuándo empieza a contarse dicho término”.*

Sobre el particular, y conforme a lo desarrollado en el acápite “De la prescripción de las facturas”, las obligaciones contenidas en facturas de servicios públicos domiciliarios se encuentran sometidas al término de prescripción de la acción ejecutiva previsto en el artículo

2536 del Código Civil, esto es, cinco (5) años contados a partir de la exigibilidad de la obligación contenida en la respectiva factura.

En consecuencia, vencido dicho término, el prestador podrá verse limitado para exigir ejecutivamente el pago de la obligación, siempre que la prescripción sea alegada y declarada por la autoridad competente dentro del respectivo trámite judicial o administrativo, según corresponda.

Así mismo, el término de prescripción podrá verse afectado por las circunstancias de interrupción o suspensión previstas en el ordenamiento jurídico, aspecto que deberá analizarse conforme a las particularidades de cada caso concreto.

Finalmente, se reitera que esta Superintendencia no puede pronunciarse en sede de consulta sobre la configuración concreta de la prescripción respecto de obligaciones específicas o controversias individuales, por tratarse de asuntos cuya valoración corresponde a las autoridades competentes conforme a las circunstancias y pruebas de cada caso.

Cordialmente,

MARIA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).