

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 12

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-271

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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 (SSPD) 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: **INTERESES MORATORIOS EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

Subtemas: Prohibición de la gratuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios_ Procedencia de la exoneración de intereses moratorios en la prestación de los 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 09/04/2026 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

Esta Superintendencia recibió la solicitud con radicado de entrada SSPD N° 20265293515132, en la cual la peticionaria elevó consulta sobre: *la viabilidad de otorgar una amnistía general de intereses moratorios cuando el municipio actúa como prestador directo, así como el impacto de esta medida en la proyección del presupuesto general de la entidad territorial*. Conforme a lo anterior, en cumplimiento del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, los asuntos de competencia de la Contraloría General de la Republica les fueron trasladado mediante radicado de salida SSPD N°20261304280631.

En ese sentido, esta Superintendencia resolverá exclusivamente los interrogantes relacionados con la condonación de los intereses moratorios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de conformidad al régimen vigente de la Ley 142 de 1994.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1066 de 2006 ⁶

Concepto Unificado SSPD–OJ-2010-24.

Concepto SSPD-OJ-2021-563.

Concepto SSPD –OJ-2021-410.

Concepto SSPD-OJ-2026-005.

CONSIDERACIONES

Antes de responder la consulta objeto de pronunciamiento, es pertinente recordar que a través de esta instancia no es posible para esta Superintendencia pronunciarse sobre situaciones particulares y concretas, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En claro lo anterior, y con el fin de abordar el tema planteado en la consulta dentro de las competencias de esta Superintendencia, se desarrollarán los siguientes ejes temáticos: **(i)** facultad para cobrar deudas por la prestación de los servicios públicos; **(ii)** prohibición de la gratuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; **(iii)** procedencia de la exoneración de intereses moratorios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; **(iv)**

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 dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.”

instrumento mediante el cual el prestador adopta las decisiones sobre cobro y condonación de intereses moratorios.

I. Facultad para cobrar deudas por la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

El inciso tercero del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, precisa que los prestadores están facultados para cobrar las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Al respecto, la norma señala:

“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

(...)

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior quiere decir que las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios se encuentran facultadas para cobrar las facturas ante las autoridades judiciales competentes a través de un proceso ejecutivo, teniendo en cuenta que las facturas prestan mérito ejecutivo, cuando cumplan con los requisitos dispuestos por el artículo en cita, de acuerdo con las normas de derecho civil y comercial.

Dicha facultad también se extiende para el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y los municipios cuando estos presten de forma directa los servicios públicos domiciliarios, bajo el entendido que estos pueden cobrar sus deudas por el servicio prestado directamente a través de un proceso de cobro coactivo atendiendo su naturaleza jurídica.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica mediante el Concepto SSPD-OJ-2026-005, recordó lo siguiente:

“(..) la Corte Constitucional en sentencia C-035 del 30 de enero de 2003, mediante la cual estudió la constitucionalidad del artículo 18 parcial de la Ley 689 de 2001, que modifica el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, precisó, lo que a continuación se cita:

“(...) Esta norma fija unas reglas de competencia que se explican así: las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas sólo pueden cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria. Por contraste, las empresas industriales y comerciales del Estado tienen una alternativa para cobrar su cartera morosa: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción coactiva, pudiendo a su arbitrio utilizar una u otra vía en la forma que mejor se ajuste a sus necesidades y posibilidades institucionales. Esta doble opción también se predica de los municipios cuando quiera que presten directamente servicios públicos domiciliarios, según voces de la ley 136 de 1994 en consonancia con el artículo 130 de la ley 142 (...).”

Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU-1010 del 16 de octubre de 2008, manifestó:

“(…) Además, para lograr el pago de las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 establece que las empresas pueden acudir directamente al proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria o ejercer la jurisdicción coactiva, cuando se trate de empresas industriales y comerciales del Estado que presten este tipo de servicios; para estos efectos, la factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad presta mérito ejecutivo. (…)”

En ese sentido, por regla general las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios que sean clasificadas como oficiales, mixtas o privadas, pueden cobrar su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria; sin embargo, las empresas industriales y comerciales del Estado que presten servicios públicos domiciliarios o los municipios prestadores directos de estos servicios, podrán cobrar su cartera morosa, además de la jurisdicción ordinaria, por medio de la jurisdicción coactiva.

No obstante, la prosperidad de estas acciones judiciales o administrativas dependerá estrictamente de que la factura constituya un título ejecutivo válido con una obligación clara, expresa y exigible, y de que el recaudo se persiga oportunamente antes de que opere el fenómeno de la prescripción o la ruptura de la solidaridad legal.

II. La prohibición de la gratuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios

Teniendo claridad que los prestadores están facultados para cobrar las deudas en ocasión de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, es necesario precisar que el soporte normativo que prohíbe la exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios, se sustenta en el numeral 99.9 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, el cual consagra de manera expresa dicha prohibición en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 99. FORMA DE SUBSIDIAR. *Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:*

(…)

99.9 Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferiblemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución, no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica (…).” (Subrayado fuera de texto).

Del artículo citado, se observa que los principios de solidaridad y redistribución de ingresos imponen la improcedencia de exonerar del pago de los servicios públicos domiciliarios a cualquier personas natural o jurídica, es decir, que todas las personas que reciben la contraprestación de un servicio público domiciliario están obligado al pago de estos.

En el Concepto Unificado SSPD–OJ-2010-24, esta Oficina Asesora Jurídica indicó lo siguiente:

“(.)Si bien el artículo 365 de la Constitución Nacional de 1991, señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, ello no significa que la misma se haga en condiciones de gratuidad.

Al respecto, en la sentencia C-580 de 1992, la Corte Constitucional señaló que el criterio de costos es soporte esencial del actual régimen tarifario, atendiendo "una racional determinación de los costos de las tarifas, mediante el aseguramiento de los activos de las entidades de servicio público, con el fin de garantizar su financiación, ajustando las tarifas a "los cambios en los costos reales" a fin de mantener el equilibrio económico-financiero de la empresa y garantizar la cobertura futura de los servicios"

Por su parte, mediante la Ley 142 de 1994, y en virtud de los principios de solidaridad y redistribución de ingresos en la adopción de las fórmulas y tarifas de los servicios públicos domiciliarios, el legislador dispuso la improcedencia en la exoneración del pago de los servicios públicos para personas naturales o jurídicas.

Así, la tarifa es el "precio" que se paga por el servicio recibido. "Precio" que remunera los costos que fueron necesarios para la prestación del servicio, en atención al principio de onerosidad de los servicios públicos, consagrado constitucionalmente. Al respecto, en la sentencia C-493 de 1997, la Corte Constitucional señaló:

"(...) En efecto, de conformidad con el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, la empresa presta los servicios públicos al usuario, "a cambio de un precio" y, de otra parte, la misma Constitución, tratándose de los servicios públicos domiciliarios, alude a un régimen tarifario que ha de tomar en cuenta criterios de costos, solidaridad social y redistribución de ingresos. De igual manera, la Carta Fundamental dispone que atañe a la ley la determinación de las autoridades competentes para fijar las tarifas (art. 367) y autoriza a la Nación, a los Departamentos, a los Distritos, a los municipios y a las entidades descentralizadas para que, en sus respectivos presupuestos, concedan subsidios a las personas de menores ingresos a fin de que "puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas"(art. 368 C.P.)."

(...) De modo que, los usuarios tienen el derecho a recibir el servicio por parte de la empresa prestadora, en forma continua y de buena calidad, a cambio del valor de la tarifa que pagan, la cual debe ajustarse, a la metodología establecida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de acuerdo con las estipulaciones de dicho contrato como señalan los artículos 128, 129 y 136 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, debe señalarse que el numeral 87.8 de la ley 142 de 1994, establece que toda tarifa tendrá un carácter integral, en el sentido de que supondrá una calidad y grado de cobertura del servicio, cuyas características definirán las comisiones reguladoras. De modo que, dispone textualmente dicho artículo "Un cambio en estas características se considerará como un cambio en la tarifa". (Subrayado fuera de texto).

Conforme con lo anterior, es evidente que en el ordenamiento constitucional y legal colombiano se proscribe la gratuidad o exoneración en materia de servicios públicos domiciliarios, bajo el entendido que la tarifa no es un cobro arbitrario, sino la contraprestación económica indispensable para sufragar los costos operativos e inversiones que el prestador despliega para garantizar la continuidad del servicio.

Esta naturaleza onerosa se respalda también en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el cual califica el vínculo entre las partes como un "contrato de servicios públicos", por ende, este negocio jurídico, de carácter uniforme y consensual, impone una relación correlativa, esto es, el derecho del usuario a recibir un suministro continuo y de calidad, el cual va ligado a su obligación sucesiva de pagar el precio en dinero fijado por la respectiva Comisión de Regulación del servicio correspondiente.

Por consiguiente, las tarifas que se recaudan por concepto de la prestación de un servicio público domiciliario, constituyen el reconocimiento y recuperación del costo real involucrado en su prestación, y, por ende, deben acatar el principio de suficiencia financiera contemplado en el numeral 4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, que señala: *" Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento; permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría remunerado una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios."*

Como consecuencia de lo anterior, los costos reales de operación son inalterables y no admiten condonación alguna, pues el sostenimiento del sistema tarifario es de interés general. lo anterior, sin perjuicio de que esta prohibición legal de gratuidad no desconozca las dificultades socioeconómicas que puedan afectar a los usuarios, circunstancias en la cuales, con fundamento en la autonomía de la voluntad privada las partes están legitimadas para suscribir acuerdos de pago.

Dichos mecanismos de flexibilización permiten pactar plazos o cuotas de amortización que faciliten el saneamiento de la cartera morosa, advirtiendo que tales convenios en ningún caso facultan al prestador para extinguir, perdonar o eliminar el capital adeudado de los sistemas de facturación, so pena de vulnerar el régimen imperativo de los servicios públicos domiciliarios.

Adicionalmente, cuando la prestación se realiza de manera directa por un municipio, el numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley 142 de 1994 exige que la contabilidad general del municipio se separe de la que se lleve para la prestación del servicio, y que se distinga entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad y las rentas tributarias o no tributarias que el municipio obtiene como autoridad política, de manera que la prestación quede sometida a las mismas reglas aplicables a las demás entidades prestadoras. En consecuencia, los recursos recaudados por concepto de tarifas conservan su destinación a la financiación del servicio y no pueden asimilarse, sin más, a las rentas propias de la entidad territorial.

III.Procedencia de la exoneración de intereses moratorios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios

Ahora bien, en lo referente a la posibilidad de exonerar o condonar los intereses moratorios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se debe comenzar por precisar que esta Oficina Asesora Jurídica ha consolidado una línea doctrinal pacífica y reiterada, según la cual los prestadores gozan de plena autonomía y potestad legal para decidir sobre el recaudo, condonación, rebaja o exoneración de los intereses de mora derivados de las obligaciones por concepto de servicios públicos domiciliarios. Esta facultad discrecional les permite modular el cobro de dichos intereses de acuerdo con sus políticas comerciales y de cartera.

En efectos, mediante el Concepto SSPD-OJ-2021-563, se indicó:

"(...) Respecto a la procedencia y exoneración de intereses, el artículo 96 de la Ley 142 de 1994 establece:

"ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS. (...)

<Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE> En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos, capitalizados los intereses, conforme a lo dispuesto en la Ley 40 de 1990.

En lo que se refiere al alcance del inciso 2 del artículo 96, esta Superintendencia a través del concepto SSPD–OJ-229 de 2020, precisó:

“(…) Según concepto SSPD–OJ-43 de 2012, se reitera: “En atención al inciso 2 del artículo 96 ibídem, el legislador se pronunció: “En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos, capitalizados los intereses, conforme a lo dispuesto en la ley 10 de 1990”; de lo que se infiere que el legislador al referirse a los intereses con la expresión “podrán”, facultó a las empresas de servicios públicos para que, de acuerdo con análisis de su conveniencia y oportunidad, determine si aplica o no y, en consecuencia, cobre los intereses generados sobre la mora respecto de los saldos insolutos; es decir, únicamente sobre los intereses generados por la deuda por concepto del valor de los servicios.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, la Corte Constitucional ha expuesto en sentencia C-493 de 1997, la naturaleza de la relación jurídica entre usuario y la empresa prestadora del servicio público domiciliario:

“En la ley 142 de 1992 <SIC es decir ley 142 de 1994> las relaciones jurídicas entre los usuarios y las empresas prestatarias de los servicios públicos domiciliarios tienen fundamentalmente una base contractual. El 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 ellas para ofrecerlas a un número de usuarios no determinados”, se rige por las disposiciones de dicha ley, por las condiciones especiales que se pactan con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalan las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código del Comercio y del Código Civil. Por lo tanto, dicha relación jurídica no sólo se gobierna por las estipulaciones contractuales y el derecho privado, sino por el derecho público, contenido en las normas de la Constitución y de la ley que establecen el régimen o estatuto jurídico de los servicios públicos domiciliarios, las cuales son de orden público y de imperativo cumplimiento, porque están destinadas a asegurar la calidad y la eficiencia en la prestación de los servicios, el ejercicio, la efectividad y la protección de los derechos de los usuarios, y a impedir que las empresas de servicios públicos abusen de su posición dominante.

Lo dicho permite afirmar que será decisión de la empresa prestadora o de la administración municipal como prestador directo, según sea el caso, decidir autónomamente si procede a rebajar o no este tipo de intereses.

Ahora bien, la relación contractual entre el usuario y la empresa de servicios públicos domiciliarios es regulada inicialmente por la Ley 142 de 1994 y que en lo que tiene que ver con los aspectos del contrato y su contenido se rigen por el derecho privado, al ser de común acuerdo, las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo podrán pactar la condonación de los intereses de mora con las empresas privadas.

En este sentido, será decisión de la empresa prestadora de servicios público o de la administración municipal como prestador directo, según sea el caso, decidir autónomamente acerca de rebajar o no este tipo de intereses, aclarando en todo caso, como se ha reiterado que, no puede haber ningún tipo de descuento para los usuarios respecto del capital, de manera que los descuentos o exoneraciones sólo proceden sobre los intereses, cuando la empresa así lo decida.

En consecuencia, los Municipios, si así lo consideran pertinente el prestador de los servicios públicos domiciliarios podrán realizar acuerdos de pago incluyendo la posibilidad de condonar o rebajar los intereses causados por mora en las facturas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”

*De acuerdo con lo expuesto se concluye que la empresa prestadora de servicios público es quien debe decidir autónomamente acerca de rebajar o no este tipo de intereses, **aclarando en todo caso, como se ha reiterado, que no puede haber ningún tipo de descuento para los usuarios respecto del capital, de manera que los descuentos o exoneraciones sólo proceden sobre los intereses, cuando la empresa así lo decida**”.*

*Sobre los acuerdos de pago, esta Oficina también se pronunció en concepto SSPD-OJ-2018-225, en el que se reconoce **“la posibilidad que tienen las partes de llegar a acuerdos de pago, pactos de refinanciación, o compromisos en cuanto a la condonación de intereses por deudas vencidas, instrumentos todos estos que se ajustan a la normativa vigente, y a los que las partes pueden acudir para solucionar sus diferencias y garantizar el pago de los servicios prestados y recibidos”**. (...)” (Negrilla fuera de texto)*

En suma, la empresa prestadora cuenta con la potestad legal de elegir si cobrar o no intereses de mora sobre una deuda generada por la prestación de servicios públicos domiciliarios, facultad que de igual manera les permite decidir si condonan, rebajan o exoneran los intereses moratorios.”

De acuerdo con lo anterior, se desprende que el cobro de intereses moratorios no constituye un mandato imperativo u obligatorio para los prestadores, sino una facultad potestativa que estos pueden ejercer o no según los criterios de conveniencia y oportunidad en la gestión de su cartera.

Por consiguiente, corresponde exclusivamente al prestador, sea una empresa de servicios públicos o la administración municipal en su calidad de prestador directo, decidir de manera autónoma si aplica, rebaja o exonera los intereses derivados de la mora del usuario. Esta habilitación se fundamenta en la naturaleza del contrato de servicios públicos que, al incorporar normas de derecho privado y basarse en la autonomía de la voluntad, permite a las partes pactar la flexibilización o condonación de los recargos moratorios mediante la suscripción de acuerdos de pago o fórmulas de refinanciación.

No obstante, resulta indispensable reiterar que la viabilidad jurídica de estas exoneraciones o descuentos está estrictamente delimitada a los conceptos que correspondan a intereses. Por ello, bajo ninguna circunstancia le es permitido al prestador, sin importar su naturaleza jurídica aplicar deducciones o condonaciones sobre el componente de capital de la factura, esto es, sobre el valor real del consumo y los costos de operación del servicio suministrado, so pena de transgredir la prohibición legal gratuidad y el principio de suficiencia financiera.

Esta Oficina Asesora Jurídica, en el Concepto SSPD –OJ-2021-410, señaló lo siguiente:

“Conforme con lo señalado, es dable colegir que no es posible exonerar del pago de los servicios públicos domiciliarios a ningún usuario, y en tal razón, tampoco se pueden efectuar amnistías al respecto, ya que en el régimen no existen los conceptos de gratuidad ni de exoneración en el pago de estos; por el contrario, es deber de los prestadores acudir a las acciones o mecanismos legalmente establecidos para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados por los usuarios, deber que se fundamenta precisamente en la onerosidad de estos servicios.

Sobre el particular es de precisar, que ante la ocurrencia de circunstancias que dificulten el pago de las facturas, las partes del contrato tienen la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos de pago, con el propósito de que los usuarios que se encuentran en mora en el pago de sus facturas puedan efectuar el pago de dichos valores de forma escalonada. No sobra señalar, que estos acuerdos se suscriben en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes y, por ende, se encuentran por fuera de la órbita de competencia de esta Superintendencia (...)"

Por ello, se debe afirmar que, pese a la posibilidad de exonerar los intereses moratorios, no puede haber ningún tipo de descuento para los usuarios respecto del capital, esto es, la deuda por concepto de servicios públicos domiciliarios consumidos y no pagados, de manera que los descuentos o exoneraciones sólo proceden sobre los intereses, cuando el prestador así lo decida.

En consecuencia, cuando el municipio actúe como prestador directo de algún servicio público domiciliario, se encuentra facultado para diseñar programas de alivio de cartera y suscribir acuerdos de pago que incluyan la exoneración parcial o total de los intereses moratorios causados de conformidad con la normativa aplicable, siempre que preserve de manera íntegra el cobro del capital adeudado en las respectivas facturas.

Es oportuno afirmar que los intereses de mora ostentan una naturaleza accesorio frente a la obligación principal, por lo que su flexibilización, dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios, no comporta una renuncia injustificada de derecho cuando el municipio actúa como prestador director de dichos servicios, siempre y cuando se respete la prohibición legal de realizar descuentos sobre el capital facturado por los servicios consumidos, bajo el principio de no gratuidad del servicio.

De modo que, ante el escenario de la condonación de intereses supeditada al pago total del capital, dicha acción representa una estrategia de normalización de cartera, la cual permitirá recuperar recursos que de otro modo podrían tornarse incobrables, por efecto de la prescripción, o exigir el adelantamiento del proceso de cobro coactivo o ejecutivo.

Dicha facultad en las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación estatal para celebrar acuerdos de pago, conceder alivios financieros o adoptar medidas de normalización de cartera no solo encuentra fundamento en la autonomía comercial derivada de su régimen jurídico de derecho privado, sino también en los principios constitucionales y legales que orientan la gestión eficiente de los recursos públicos y la recuperación efectiva de las acreencias.

Lo anterior, bajo el entendido que la Ley 1066 de 2006 estableció directrices generales orientadas a garantizar el recaudo eficiente de las obligaciones a favor del Estado y la adecuada administración de la cartera pública. Particularmente, el artículo 1 de dicha normatividad impuso a las entidades públicas el deber de adelantar una gestión ágil, eficaz, eficiente y oportuna del recaudo de las obligaciones a favor del Tesoro Público, y el numeral 1 de su artículo 2 estableció la obligación de adoptar, mediante normatividad de carácter general expedida por la máxima autoridad o representante legal de la entidad, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdo de pago, reconociendo con ello facultades de administración financiera y mecanismos de normalización encaminados a maximizar la recuperación efectiva del crédito.

En ese orden de ideas, se puede concluir que si bien existe habilitación legal para flexibilizar la cartera morosa mediante acuerdos de pago o condonación de intereses (artículo 96 de la Ley 142 de 1994), esta viabilidad jurídica está estrictamente delimitada a los conceptos que correspondan a intereses. Bajo ninguna circunstancia le es permitido al prestador o al municipio

como prestador directo, aplicar deducciones sobre el componente de capital de la factura, que equivale al valor real del consumo y a los costos fijos u operativos del servicio suministrado. . Lo anterior, conforme con la doctrina de esta Oficina Asesora Jurídica ya transcrita en el presente concepto (Conceptos SSPD-OJ-2021-563 y SSPD-OJ-2021-410), la cual se reitera en su integridad.

En Concepto SSPD- OJ- 2021-563, la Oficina Asesora Jurídica preciso:

“(..)En consecuencia, los Municipios, si así lo consideran pertinente el prestador de los servicios públicos domiciliarios podrán realizar acuerdos de pago incluyendo la posibilidad de condonar o rebajar los intereses causados por mora en las facturas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.”

*De acuerdo con lo expuesto se concluye que la empresa prestadora de servicios público es quien debe decidir autónomamente acerca de rebajar o no este tipo de intereses, **aclarando en todo caso, como se ha reiterado, que no puede haber ningún tipo de descuento para los usuarios respecto del capital, de manera que los descuentos o exoneraciones sólo proceden sobre los intereses, cuando la empresa así lo decida**”.*

Sobre los acuerdos de pago, esta Oficina también se pronunció en concepto SSPD-OJ-2018-225, en el que se reconoce “la posibilidad que tienen las partes de llegar a acuerdos de pago, pactos de refinanciación, o compromisos en cuanto a la condonación de intereses por deudas vencidas, instrumentos todos estos que se ajustan a la normativa vigente, y a los que las partes pueden acudir para solucionar sus diferencias y garantizar el pago de los servicios prestados y recibidos”. (...).”

En suma, la empresa prestadora cuenta con la potestad legal de elegir si cobrar o no intereses de mora sobre una deuda generada por la prestación de servicios públicos domiciliarios, facultad que de igual manera les permite decidir si condonan, rebajan o exoneran los intereses moratorios(..).

En conclusión, se reitera que los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los municipios, cuando sea del caso, cuentan con plena autonomía para condonar, rebajar o flexibilizar los intereses de mora a través de la suscripción de acuerdos de pago o refinanciaciones según sea la naturaleza jurídica a implementar. Sin embargo, esta prerrogativa no es absoluta y se restringe única y exclusivamente al componente de intereses, por lo que existe una prohibición legal de aplicar cualquier tipo de descuento, rebaja o amnistía sobre el capital de la factura (consumo real y costos fijos), ya que estos garantizan el financiamiento de la prestación.

Finalmente, es oportuno manifestar que la pregunta en su consulta relacionadas con el impacto de la condonación de intereses en la proyección del presupuesto general de la entidad territorial en la creación del mecanismo para su implementación (acuerdo o decreto), tales aspectos, al ser de competencia de la Contraloría General de la República, les fueron trasladado de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Toda vez, que esta Superintendencia no tiene competencia para emitir concepto sobre si la exoneración o reducción de intereses constituye detrimento patrimonial en relación con el mecanismo a utilizar en su implementación. Ello, en virtud que a que las funciones de la Superservicios se circunscriben a la inspección, vigilancia y control, sobre quienes presten

servicios públicos domiciliarios en lo referente a la ejecución de dichos servicios o sus actividades complementarias.

IV. Instrumento mediante el cual el prestador adopta las decisiones sobre cobro y condonación de intereses moratorios

Conforme con los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994, los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios se rigen, por regla general, por el derecho privado, salvo que la Constitución Política o la ley dispongan otra cosa. En concordancia, el inciso final del artículo 6 de la misma ley prevé que, cuando un municipio asume la prestación directa de un servicio público domiciliario, tanto él como sus autoridades quedan sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que dicha norma dispone para las empresas y sus administradores.

De lo anterior se desprende que la decisión de cobrar, rebajar o condonar intereses moratorios constituye una decisión propia de la gestión de cartera del prestador, adoptada en el marco del contrato de servicios públicos, y no una exoneración de rentas de naturaleza tributaria. Por ello, no le resulta aplicable el régimen constitucional y jurisprudencial previsto para las amnistías tributarias, sin perjuicio de las reglas presupuestales y de control fiscal cuya interpretación corresponde a otras autoridades.

A su vez, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, reglamentado por el Decreto 4473 de 2006, dispone que las entidades públicas que deban recaudar rentas o caudales públicos adopten, mediante normatividad de carácter general expedida por la máxima autoridad o representante legal de la entidad, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, el cual debe incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

En consecuencia, y en términos generales, las políticas de normalización de cartera que contemplen la condonación de intereses moratorios deben constar en un acto de carácter general, previo, público, objetivo y no discriminatorio, expedido por el órgano competente según el régimen y la estructura del respectivo prestador, y aplicarse en condiciones iguales a los usuarios que se encuentren en la misma situación. La determinación de cuál es la autoridad territorial competente para expedir dicho acto, así como sus efectos presupuestales, excede el ámbito de competencia de esta Superintendencia, delimitado por el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y por el Decreto 1369 de 2020.

CONCLUSIONES

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

- Las empresas de servicios públicos domiciliarios están facultadas para cobrar las deudas facturadas y no canceladas. Para llevar a cabo su cobro, en tratándose de empresas industriales y comerciales del Estado o municipios que presten directamente el servicio, pueden elegir si acuden a la jurisdicción coactiva u ordinaria. Los demás prestadores pueden acudir, únicamente, a la jurisdicción ordinaria.

- De conformidad con el artículo 96 de la Ley 142 de 1994, el cobro de intereses de mora sobre las deudas generadas por la prestación de servicios públicos domiciliarios es facultativo y no obligatorio.

- Por lo anterior, el prestador de servicios públicos domiciliarios es quien debe decidir autónomamente si cobrará o no intereses ante la mora del usuario, aclarando en todo caso que no puede haber ningún tipo de descuento para los usuarios respecto del capital, esto es, la deuda que tenga a su favor causada por la prestación de servicios públicos domiciliarios,
- Tanto los prestadores de servicios públicos como la administración municipal en calidad de prestador directo, según sea el caso, podrán condonar o rebajar los intereses causados por mora en las facturas de los servicios, mediante acuerdos de pago, pactos de financiación u otro instrumento que se ajustan a la normativa vigente y a los que las partes pueden acudir para solucionar sus diferencias y garantizar el pago de los servicios prestados y recibidos.
- Por el contrario, la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios no autoriza realizar a los prestadores descuentos sobre la deuda que tenga a su favor por causa de la prestación del servicio público domiciliario, en virtud del principio de onerosidad que recae sobre dichos servicios; de ahí que la condonación, rebaja o exoneración debe recaer exclusivamente sobre los intereses moratorios.
- La condonación de intereses moratorios, dada su naturaleza accesorio, constituye una estrategia legítima de normalización de cartera que no afecta el patrimonio estatal en el caso de los municipios en calidad de prestadores directos, siempre que se garantice el pago total del capital y se respete el principio de no gratuidad.
- Finalmente esta Superintendencia no tiene competencia para emitir concepto sobre si la exoneración o reducción de intereses constituye detrimento patrimonial o el impacto de esta medida en la proyección del presupuesto general de la entidad territorial, en la medida que sus funciones se circunscriben a vigilar, inspeccionar y controlar a quienes prestan servicios públicos domiciliarios en lo referente a la ejecución de dichos servicios o sus actividades complementarias. Estos aspectos de la consulta fueron trasladados por competencia a la Contraloría General de la República, mediante radicado 20261304280631

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E).