



Bogotá D.C.,

Doctora

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Secretaria General

Comisión Sexta de la Cámara de Representantes

Carrera 7 N° 8 – 68, Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

ASUNTO: Comentarios al proyecto de Ley 161/2019 Cámara "Por medio de la cual se dictan medidas para proteger a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, telefonía celular, internet y televisión, se modifica la ley 142 de 1992, y se dictan otras disposiciones"

Respetada doctora Morales:

En el marco de las competencias asignadas a este Ministerio por el Decreto 3571 de 2011, a continuación, me permito remitir los siguientes comentarios al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

1. Modificación propuesta al art. 140 de la ley 142 de 1994

"Artículo 2. Modifíquese el Artículo 140º de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 140. Suspensión por incumplimiento. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. En todo caso para proceder a la suspensión por incumplimiento el prestador de los servicios públicos domiciliarios deberá informar al usuario de no haber recibido el correspondiente pago o su comprobante, comunicación que deberá ser enviada por el mismo medio o canal por donde allego el recibo o factura de cobro del servicio, y además deberá informarle al usuario el medio por el cual debe allegar el respectivo comprobante de pago. El usuario una vez recibida la anterior comunicación deberá entre los tres (3) días hábiles siguientes al recibo, allegar el respectivo comprobante de pago, so pena de constituirse en mora y proceder a la suspensión del servicio.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. En los casos de suspensión y cobro por la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario, la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base al consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.



Parágrafo. Para el servicio de agua potable y alcantarillado, las empresas de servicios públicos domiciliarios solo podrán proceder a la suspensión del servicio por incumplimiento cuando transcurrido un mes sin que el usuario allá aportado el respectivo comprobante de pago.”

1.1. Consideraciones en relación con esta propuesta:

La propuesta normativa incluye en la práctica, un requisito adicional para que las empresas puedan proceder a suspender el servicio por falta o mora en el pago de los servicios públicos por parte de sus usuarios. En efecto, se propone que antes de proceder a suspender el servicio, la Empresa de Servicios Públicos (ESP) respectiva, le comunique al usuario que no ha recibido el pago. Esto, mediante el mismo medio que usa para entregar la factura. Teniendo en cuenta esta solicitud, el usuario deberá aportar el recibo de pago dentro de los 3 días siguientes.

Lo anterior generaría un costo adicional para las Empresas de Servicios Públicos, que seguramente sería cargado a sus costos de comercialización, correspondiente a aquel que se cause por la entrega de la comunicación adicional en la que se le informa al usuario su falta de pago. Además, teniendo en cuenta la dispersión geográfica de muchos usuarios en el país, esta comunicación podría tardar varios días en ser recibida por el usuario, y sumado este término al de 3 días que se le otorga para aportar el recibo de pago, podría hacer que, en la práctica, el procedimiento se torne dispendioso y afecte el flujo de caja de las empresas y los derechos de los usuarios.

Con base en lo anterior, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento. Esto permitirá 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 permitirá utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

En un reciente pronunciamiento, la Honorable Corte Constitucional procedió a recapitular las reglas definidas por dicha Corporación cuando se suspende el servicio de acueducto por mora en el pago de las facturas y su relación con otros derechos fundamentales¹.

Con tal propósito, señaló lo siguiente:

*“La Corte en su jurisprudencia no ha avalado la cultura de no pago, y de hecho ha reafirmado que el desarrollo del principio de solidaridad es constitucional la obligación que tiene el usuario de pagar por el consumo, así como el derecho y el **deber de la empresa prestadora de suspender el suministro del servicio de acueducto cuando han transcurrido dos periodos de facturación sucesivos en los que no se ha efectuado el pago.** No obstante en el caso de servicios públicos domiciliarios, en los que se evidencia que habitan sujetos vulnerables, observa la Corte que la facultad de suspender el servicio de acueducto es constitucional pero no absoluta, ya que encuentra límites razonables en los derechos fundamentales de dichas personas, por lo que, no resulta aceptable realizar tal procedimiento si con esto se afectan derechos fundamentales de sujetos en estado de vulnerabilidad, pero si es razonable cambiar*

¹ Sentencia T-318/18, 3 de agosto de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Referencia: Expediente T-6.643.905 y T-6.643.907. Acciones de tutela interpuestas por las señoras Martha Iliana Fuentes Guerra (T-6.643.905) y Mercedes Piedra Pereira Henríquez (T-6.643.907) contra la Empresa Aguas del Sur de la Guajira S.A. E.S.P. Calle 18 No. 7 – 59 Bogotá, Colombia



la forma en que se realiza el suministro, para limitarlo a la cantidad mínima de agua mientras se realiza un acuerdo de pago y se cancela la deuda". (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En concreto, respecto a la cultura de no pago y a la obligación que tienen las ESP de suspender el servicio, señaló lo siguiente:

*"Esta Corte, de manera constante y reiterada, ha rechazado la cultura de no pago. Para ello, este Tribunal ha sostenido que **es razonable desde una perspectiva constitucional que el legislador le otorgue a las empresas prestadoras de servicios públicos la facultad de cobrar por la prestación del servicio, y les imponga el deber de suspender el servicio público.** En efecto, la Corte ha sido cuidadosa en recordar, en primer lugar, que **la suspensión de servicio público persigue tres objetivos constitucionales** "(i) la de **garantizar la prestación del servicio público** a los demás usuarios; (ii) la de **concretar el deber de solidaridad**, que es un principio fundamental del Estado; y (iii) la de **evitar que los propietarios no usuarios de los bienes, sean asaltados en su buena fe por arrendatarios o tenedores incumplidos en sus obligaciones contractuales**". (El subrayado y las negrillas son mías)*

Por otra parte, debe considerarse que según como está planteada la norma, no solo se conceden días adicionales al usuario para que proceda la suspensión del servicio, sino que además se modifica el término de pago oportuno del servicio, porque establece que: "El usuario una vez recibida la anterior comunicación deberá entre los tres (3) días hábiles siguientes al recibo, allegar el respectivo comprobante de pago, **so pena de constituirse en mora y proceder a la suspensión del servicio.**" Lo que implica que el usuario no estará en mora desde el momento del vencimiento de la factura sino 4 días después al recibo de la comunicación de la empresa respecto del no pago.

Así las cosas, y en aras de equilibrar la relación contractual entre las empresas y sus usuarios, deberían evitarse cargas adicionales a las empresas y los usuarios, que hagan más oneroso el cumplimiento del contrato de servicios públicos

De otro lado, y en lo que respecta a la propuesta según la cual "**En los casos de suspensión y cobro por la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario [de las condiciones contractuales de prestación del servicio] la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios deberá acreditar ante las Comisiones de Regulación la información y pruebas sobre la alteración, para así proceder al cobro adicional, con base al consumo estimado por metodología y previo acompañamiento de las Comisiones de Regulación**", es necesario tener en cuenta que la facultad que se propone asignar a las entidades reguladoras no está acorde con sus funciones de regulación y promoción de la competencia contenidas en los artículos 73 y 74 de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios. Tampoco sería competente la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por ser la encargada de llevar a cabo las funciones de inspección, control y vigilancia de quienes prestan servicios públicos domiciliarios, así mismo de conocer en segunda instancia los actos de las Empresas de servicios públicos, que sean objeto de recursos por sus usuarios.

Así las cosas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tampoco sería la entidad llamada a conocer de estos casos, antes de que las Empresas de Servicios Públicos efectúen los cobros adicionales. En otras palabras, se pretende establecer un doble control de legalidad del cobro, uno previo y otro posterior. Además, el requisito de acreditación ante la Comisión de Regulación de la información, las pruebas y el cobro de consumos no facturados y unilateral del usuario, no solo es dispendioso en términos de remisión

² Ver: sentencias T-717 de 2010, T-093 de 2015 y T-034 de 2016
Calle 18 No. 7 – 59 Bogotá, Colombia



de material probatorio como sería documentación e instrumentos de medida, sino también frente al volumen de trámites, lo cual implicaría aún más demoras en el recaudo de cartera de las ESP.

Finalmente, el párrafo del artículo propuesto, según el cual “Para el servicio de agua potable y alcantarillado, las empresas de servicios públicos domiciliarios solo podrán proceder a la suspensión del servicio por incumplimiento cuando transcurrido un mes sin que el usuario allí aportado el respectivo comprobante de pago”, en la práctica conduce a aumentar en un mes más el período de mora en el que pueden incurrir los usuarios antes de que la empresa pueda proceder a la suspensión del servicio y, por tanto, ello podría contradecir el criterio de suficiencia financiera de las empresas.

Adicionalmente, este periodo de gracia que se concede al usuario puede ir en contravía de los intereses del propietario del inmueble, porque por efectos de la solidaridad con el usuario, en ocasiones tiene interés en que se suspenda el servicio de un usuario incumplido y no se siga incrementando la deuda. Sin embargo, como está planteada la norma, las empresas antes del corte, deben mantener el servicio varios días más, e incluso, en los servicios de agua y saneamiento básico debe suministrar el servicio por un mes más.

2. MODIFICACIÓN PROPUESTA AL ART. 142 DE LA LSPD

“Artículo 3. Modifíquese el Artículo 142° de la Ley 142 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 142. Restablecimiento del Servicio. *Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, este debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.*

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio. Las comisiones de regulación fijarán plazos máximos para el restablecimiento del servicio, teniendo en cuenta las características de cada servicio.

Para la liquidación y pago de todos los gastos de reconexión dentro de los servicios públicos domiciliarios, que pueden establecer este cobro, este no podrá exceder a un día del Salario Mínimo Legal vigente (SMLV)”.

2.1. Consideraciones

De acuerdo con la ley, los gastos de reconexión y reinstalación permiten que las empresas de servicios públicos puedan recuperar los costos en que incurran por estas actividades³. Por lo mismo, para todas las empresas dichos costos no necesariamente son iguales, ni tampoco para todos los usuarios. En efecto, factores como la ubicación del predio y la tecnología con que cuente la empresa, entre otros, definen para cada prestador su propio costo por estos servicios.

En todo caso, es necesario observar el criterio del régimen tarifario de neutralidad para los usuarios, en el entendido en que estos deben recibir el mismo tratamiento tarifario siempre que las características de los costos que ocasionen a las empresas sean iguales⁴ y adicionalmente, el de suficiencia financiera de las empresas

³ ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.

⁴ ARTÍCULO 87. CRITERIOS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN TARIFARIO. (...) 87.2. Por neutralidad se entiende que cada consumidor tendrá el derecho a tener el mismo tratamiento tarifario que cualquier otro si las características de los costos que ocasiona a las empresas de servicios públicos son iguales



dado que el reconocimiento vía tarifa de estos costos de reconexión debe garantizarle a las empresas la recuperación de los costos y gastos que demanda esta actividad.

Por último, de acuerdo con la distribución de competencias en materia de servicios públicos contenida en los Artículos 365 de la Constitución Política y, en especial, las competencias en materia de regulación tarifaria en Colombia en cabeza de las Comisiones de Regulación, el numeral 11 del artículo 73 de la Ley 142 de 1994 establece como función de las Comisiones de Regulación la de establecer fórmulas para fijar las tarifas de los servicios públicos objeto de su competencia.

A tal efecto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, expidió la Resolución 424 de 2007 "Por la cual se regula el cargo que pueden cobrar las personas prestadoras del servicio público de acueducto por la suspensión, corte, reinstalación y reconexión del mismo", en dicho acto administrativo, dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO 4o. CARGO MÁXIMO POR SUSPENSIÓN O RE-INSTALACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto podrán cobrar hasta los siguientes valores máximos por la suspensión o re-instalación del servicio, cada vez que haya lugar a las mismas:

a) Suspensión: 1.4% del salario mínimo mensual legal vigente⁵;

b) Re-instalación: 1.2% del salario mínimo mensual legal vigente⁶.

En este sentido, el valor total máximo regulado a cobrar por concepto de suspensión y reinstalación, a pesos de 2019, es de \$21.531⁷. Vale la pena señalar que el salario mínimo legal vigente diario en Colombia, para el año 2019, es de \$27.604, un poco superior al valor regulado señalado en precedencia⁸.

De otro lado, y en relación con los cobros permitidos en la regulación tarifaria vigente, por concepto de los servicios de corte o reconexión del servicio de acueducto, la CRA dispuso lo siguiente:

"ARTÍCULO 5o. CARGO MÁXIMO POR CORTE O RE-CONEXIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto, cuando se trate de actividades de corte y re-conexión bajo la tecnología de referencia de taponamiento de la acometida, podrán cobrar por las actividades de corte o re-conexión del servicio los siguientes valores, cada vez que haya lugar a las mismas:

a) Corte: 2.4% del salario mínimo mensual legal vigente⁹;

b) Re-conexión: 2.2% del salario mínimo mensual legal vigente¹⁰.

En este caso, el valor total máximo regulado a cobrar por concepto de corte y reconexión, a pesos de 2019, es de \$38.094¹¹, superior al salario mínimo legal vigente diario en Colombia, para el año 2019, que corresponde, como se dijo antes, a \$27.604¹².

⁵ Esto equivale a \$11 594, para el año 2019.

⁶ Equivalente a \$ 9 937, para el año 2019.

⁷ Ese cobro se genera al usuario en la facturación siguiente a la normalización del servicio.

⁸ Este es el valor que propone el proyecto de ley objeto de comentarios.

⁹ Este valor equivale a \$19 875, en pesos del año 2019.

¹⁰ Equivalente a \$18 219, en pesos del año 2019.

¹¹ Este valor es superior al de la suspensión ya que le implica al prestador del servicio mayores costos involucrados en las actividades necesarias para cortar y reinstalar.

¹² Este es el valor que propone el proyecto de ley objeto de comentarios



La propuesta normativa entonces, en lo que se refiere a los costos máximos permitidos por concepto de corte o reconexión, podría afectar el criterio de suficiencia financiera de las empresas, ya que en el análisis que en su momento hizo la CRA, es bastante superior a pesos de hoy, al salario mínimo diario que rige en el país

3. Artículo 5 Del Proyecto

“Artículo 5. Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias”

3.1 Consideraciones en relación con esta propuesta



De acuerdo con las normas de técnica de producción normativa, la derogatoria es la cesación de la vigencia de la norma que se produce en virtud de una norma posterior. A este respecto, es necesario indicar en forma expresa las disposiciones que sean derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce por la vigencia de la nueva norma.

4. Conclusiones:

Con base en los argumentos anteriormente referidos, este Ministerio considera que es inconveniente el presente proyecto de Ley.

Cordialmente,

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Aprobó: Camilo Andrés Quiroz H. – Asesor despacho Ministro 
Revisó: Juliana Oyaga P – Contratista despacho Ministro 
Consolidó: María Alejandra Gómez – Contratista despacho Ministro

Aprobó: José Luis Acero Vergel - Viceministro de Agua y Saneamiento Básico.
Proyectó: David Garcia - Margarita Gómez Arbeláez Liza Paola Gruesso - Contratistas DDS-VASB
Revisó: Anamaria Camacho López Directora DDS-VASB / Carlos Andrés Daniels- Asesor DDS / Carlos Mendoza- Asesor VASB