

CONCEPTO 259 DE 2016

(26 abril)

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Señor:

ANTONIO GARCÍA DEL VILLAR

angeldelvi2007@hotmail.com

Asunto: Su solicitud de concepto (1)

Cordial Saludo:

Se fundamente su solicitud de concepto en determinar:

“1- La factura de un servicio público domiciliario puede ser catalogada como documento público o privado?”

2- Si existe una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios pública u oficial, se puede considerar que la factura emitida por dicha entidad sea un documento público?.”

Antes de cualquier pronunciamiento sobre el particular, es preciso señalar que el presente documento se formula con el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el Artículo 1, de la Ley 1755 de 2015, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen o responsabilizan a la Entidad, pues no tienen carácter obligatorio ni vinculante.

En este orden de ideas, las respuestas dadas a las consultas elevadas ante esta Oficina Asesora Jurídica, se presentan de manera general respecto del problema jurídico planteado, en el marco de sus competencias y sin posibilidad de resolver conflictos de orden particular.

Por otra parte, el artículo 79 parágrafo 1 (2) de la Ley 142 de 1994 (3), el cual fue modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001 (4), establece que esta Superintendencia no puede exigir, en ningún caso, que los actos o contratos de una empresa de servicios públicos se sometan a aprobación suya. Hacerlo configuraría una extralimitación de funciones y entraría a ocupar una posición de juez y parte ante sus vigiladas.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, razón por la cual no puede esta oficina entrar a resolver situaciones particulares que puedan ser objeto de conocimiento posterior por parte de la Superintendencia. No obstante lo anterior, de manera general nos referimos a lo que hace referencia su consulta, con el fin de otorgarle elementos que contribuyan a aclarar su inquietud.

Hechas las anteriores precisiones se harán unas consideraciones generales respecto al tema consultado, señalando la posición jurídica de esta Entidad.

El numeral 14.9 del artículo 14 de la ley 142 de 1994, define la factura en los siguientes términos:

“14.9. FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS. 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 prestación de servicios públicos.”

En otras palabras, la factura de cobro es el mecanismo que utilizan las empresas prestadoras de servicios públicos, para dar a conocer al usuario el precio de los servicios prestados y demás conceptos previstos en el contrato de condiciones uniformes.

Ahora bien, sobre la naturaleza jurídica de las factura de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03, el cual se encuentra disponible en nuestra página de internet: www.superservicios.gov.co, en el que se manifestó con respecto a este tema, lo siguiente:

“...Sobre la naturaleza jurídica de la factura de servicios públicos domiciliarios se han elaborado diversas tesis dado que, si bien el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 se titula Naturaleza y requisitos de las facturas, lo cierto es que la ley no precisó su naturaleza.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado durante varios años consideró que, entre otros, los actos de facturación de las empresas de servicios públicos, eran actos administrativos y tal consideración se apoyaba en que la prestación de estos servicios constituían una función pública(2).

Por su parte, la línea conceptual de esta Oficina Asesora Jurídica ha sido uniforme y reiterada al señalar que desde la perspectiva de la Ley 142 de 1994, la factura no constituye un acto administrativo. La línea de argumentación es la siguiente:

De acuerdo con el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos es la cuenta de cobro que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo del contrato de servicios públicos.

Adicionalmente, el artículo 154 ibídem dispone que contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa procede el recurso de reposición.

Con apoyo en los citados artículos, se tiene que la factura de cobro es el medio a través del cual la empresa da a conocer al usuario el precio de los servicios prestados y demás conceptos previstos en el contrato de condiciones uniformes.

Previo a la expedición de la factura, la empresa de servicios públicos realiza unos procedimientos internos de medición y tasación de esos consumos, es decir, toma una decisión y la da a conocer al usuario por medio de la factura, la cual una vez puesta en conocimiento del usuario, permite que éste pueda presentar reclamación ante la empresa, es decir, no puede interponer directamente recurso contra la factura.

Ciertamente, según el inciso 3 del artículo 154 antes citado, los recursos proceden solo contra la decisión posterior de la empresa mediante la cual decide la reclamación del usuario, lo cual es aceptado por los distintos despachos judiciales cuando en el trámite de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, en las que se impugnan los actos de facturación de las empresas de servicios públicos y las decisiones de segunda instancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, no se exige que se demande la factura, como requisito de un acto jurídico complejo.

En reciente pronunciamiento el Consejo de Estado, básicamente a partir de la consideración de que la prestación de los servicios públicos no es función pública, dejó atrás el criterio que sostenía que los actos de facturación de los servicios públicos domiciliarios son actos administrativos(3).

Finalmente, conviene destacar que una, entre las varias consecuencias que se derivan de considerar que la factura no constituye un acto administrativo, consiste en que no requiere de notificación personal como forma de darla a conocer a los suscriptores o usuarios, ya que la Ley 142 en su artículo 148 establece que en los contratos se pactaría la forma, tiempo, sitio y modo en que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, sin que establezca nada acerca de la obligatoriedad de la notificación personal.

En efecto, la Ley 142 de 1994 no previó la notificación personal como forma de dar a conocer las facturas de servicios públicos a los usuarios, pues bastará el envío de la factura al domicilio donde se presta el servicio, o en las condiciones previstas en el contrato de condiciones uniformes.

La factura de cobro de los servicios públicos, no es más que el instrumento a través del cual las empresas que lo prestan, cobran el precio en desarrollo del contrato de servicios públicos.

De manera que, la factura constituye un documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible en los términos del Código de Procedimiento Civil y puede obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva.

En esa medida, la factura expedida por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, es considerada por expresa disposición legal como título ejecutivo y no un acto administrativo y por ende opera la prescripción y no la pérdida de fuerza ejecutoria prevista en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

En efecto, de conformidad con el inciso tercero del artículo 130 de la Ley 142, la factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial; aspecto sobre el cual profundizaremos más adelante en este concepto unificador.

(...)

6. MERITO EJECUTIVO DE LA FACTURA.

6.1 LA FACTURA COMO TÍTULO EJECUTIVO. LA FACTURA COMO TÍTULO EJECUTIVO.

El inciso 3° del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001 dispone:

'Artículo 130. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario. (...)

Las deudas derivadas de la prestación de 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 a las normas del derecho civil y comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los 'deberes de los usuarios del sector oficial'

Por su parte, el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 488 define los títulos ejecutivos como aquellos que contienen obligaciones expresas, claras y exigibles, sin olvidar que para el caso de las deudas derivadas de la prestación de servicios públicos, existe una norma especial y de aplicación preferente para la conformación de los títulos ejecutivos.

Por lo tanto, la factura de servicios públicos que cumpla con los requisitos del numeral 14.9 del artículo 14 y el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, puede ser exigible en los términos del Código de Procedimiento Civil y obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva.

Corresponderá al juez competente o al funcionario ejecutor en jurisdicción coactiva, determinar si el título que se le presente para ejecución, reúne los requisitos previstos en las citadas normas.

Claro lo anterior, se puede inferir que el legislador dio a la factura de servicios públicos domiciliarios características de título ejecutivo, y que como se indicó, la diferencia entre éstas y los títulos valores, radica básicamente en los procedimientos legales que se utilizan para hacerlas exigibles y en los términos legales establecidos para la prescripción de las mismas.

Finalmente, le informamos que la Superservicios ha puesto a disposición de la ciudadanía y demás entidades públicas un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: www.superservicios.gov (Normativa). Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios y en particular los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

MARINA MONTES ÁLVAREZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Wendy Bonilla Medina – Contratista Oficina Asesora Jurídica.

NOTAS AL FINAL

1. Radicado 20165290144672..

TEMA: DE LAS FACTURAS. Naturaleza.

2. “En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.”

3. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

4. “Por la cual se modifica la Ley 142 de 1994.”

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