



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

El cobro coactivo en los servicios públicos domiciliarios:

Caso Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá D.C.-E.S.P- EAAB¹

Alejandra Delgado Lozano.

Universidad Católica de Colombia

Resumen

La sostenibilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios es esencial para garantizar la continuidad en la prestación de estos, así lo entendió el legislador en el momento en que desarrolló los procedimientos que deben aplicarse con el fin de poder solicitar el pago de la prestación de un servicio público. En ese sentido, la herramienta del cobro coactivo que ha incidido de manera positiva en la recolección de estos pagos, ya establecidos para los servicios públicos, y en caso particular, el servicio de agua y alcantarillado, el cual abarca la limpieza y mantenimiento de las redes de aguas potables y negras en la ciudad de Bogotá y algunos municipios aledaños. Este procedimiento se abordará desde la perspectiva y procedimiento administrativo previamente establecido por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- ESP-EAAB.

Palabras Clave: Sostenibilidad, Cobro coactivo, Servicios Públicos, Servicios Públicos Domiciliarios, Deberes, Derechos.

Abstract

The sustainability of the companies providing public home services is essential to ensure continuity in the provision of these, as understood by the legislator at the time in which develop the procedures to be applied in order to be able to request the payment of the benefit of a public service. In this sense, the coercive collection tool that has had a positive impact on the collection of these payments, already established for public services, and in

¹ Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogado de la Universidad Católica de Colombia por la Estudiante de Derecho con materias culminadas, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil N° 2107136. Correo electrónico: adelgado36@ucatolica.edu.co, bajo la asesoría del Docente John Fredy Silva Tenorio, docente de la facultad de Derecho, 2018.

particular, the water and sewerage service, which covers the cleaning and maintenance of the drinking and black water networks in the city of Bogotá and some surrounding municipalities. This procedure will be approached from the perspective and administrative procedure previously established by the Aqueduct and Sewer Company of Bogotá- ESP-EAAB

Keywords: Coercive collection, Cost-effective, Financial Sufficiency, Residential Utilities, Duties, Rights.

Sumario

Introducción. 1. Servicios Públicos Domiciliarios; concepto desarrollado según la Ley 142 de 1994. 2. El Servicio Público Domiciliario del Acueducto y Alcantarillado. 2.1. Derecho al acceso al Agua potable en Colombia. 2.2 Calidad del agua. 3. Régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios. 3.1 Componentes de la tarifa de acueducto y alcantarillado. 3.2 Subsidios y contribuciones. 3.3. Contrato de Condiciones Uniformes en la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado. 3.4. Facturación de servicios públicos domiciliarios. 4. Cobro Coactivo en las empresas de servicios públicos domiciliarios 5. Jurisdicción del Cobro Coactivo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. 5.1 Cobro Prejurídico. 5.2 Cobro persuasivo. 5.3 Cobro Coactivo. Conclusiones. Referencias.

Introducción

La prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, presentó una evolución importante a partir de la expedición de la Constitución política de 1991 que desarrolla, en esencia, el principio del Estado Social de Derecho en Colombia, integrando a los particulares con el fin, de permitir una mejor cobertura por parte del Estado para la prestación de servicios públicos. Es así cómo se empieza a considerar que la prestación de los servicios públicos en general debe ser un fin esencial del estado para servir a los ciudadanos que lo conforman (Cadena, Cala & Prado, 2003).

Posteriormente, por medio de la nueva constitución, se expide por parte del poder legislativo, el régimen jurídico bajo el cual se realizará la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La Ley 142 de 1994 señala los criterios que deben ser tenidos en cuenta por parte de las empresas prestadoras de estos servicios, así como los entes reguladores, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y demás usuarios, para la debida prestación de los servicios; en caso en concreto de la empresa de Acueducto y Alcantarillado, el cual abordaremos.

Del mismo modo, y a través de la aparición de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, fundada en 1955, mediante el acuerdo 105 del Consejo Administrativo de Bogotá, empresa que ha evolucionado a la par con el país, y en estricto sentido, con el compromiso de cumplir con la función pública de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por consiguiente, el artículo 3 del Acuerdo 11 de 2010 de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- ESP de septiembre 13, que describe la naturaleza de esta empresa prestadora, haciendo referencia a la misma como una empresa industrial y comercial del Distrito Capital, de carácter oficial y prestadora de servicios públicos domiciliarios, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En primer lugar, se abordará la historia, el marco legal y conceptos desarrollados del cobro coactivo, para posteriormente presentar un breve análisis histórico de los servicios públicos

domiciliarios, su evolución y el marco legal a través de la Ley 142 de 1994, todo integrado al estudio de caso por medio de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, específicamente; el contrato de condiciones uniformes suscrito por parte de los usuarios con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

De acuerdo a los elementos anteriormente expuestos, se ha planteado para el desarrollo del presente artículo de investigación ¿Cuál es el fundamento legal y jurisprudencial del Proceso Administrativo de Cobro Coactivo, para el recaudo de obligaciones emanadas de la prestación del servicio público domiciliario de Agua y Alcantarillado por parte del Acueducto de Bogotá? Lo anterior con el objetivo de exponer los argumentos bajo los cuales se ha facultado a empresas de servicios públicos domiciliarios para que ejerzan cobros coactivos por obligaciones surgidas de la prestación de estos servicios.

La metodología implementada en el presente trabajo de investigación fue el estudio de caso del procedimiento utilizado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C., en el cobro coactivo frente a la normativa y la doctrina vigente, por medio del análisis de sus parámetros y procedimientos.

1. Servicios Públicos Domiciliarios; concepto desarrollado según la Ley 142 de 1994.

En Colombia, la noción de servicios públicos domiciliarios ha tenido varias etapas en el modo de suministro, ya que no siempre se contemplaron como un fin del Estado Social de Derecho como lo promulgó la Carta Política de 1991.

De este modo, en el periodo de la Constitución de 1886 la cobertura de los servicios públicos domiciliarios en el país era escasa inclusive casi nula, por lo tanto, las empresas prestadoras eran privadas y existía un déficit de inversión, el cual no permitía la expansión de las redes de servicios públicos domiciliarios, para la correcta prestación y ampliación del servicio. La discusión sobre el papel de El Estado en la economía no es nueva; han pasado ya varios siglos desde cuando se inició este debate (Cuervo, 1988). El Estado no se ocupaba en gran medida de la regulación de estas empresas por lo que generó tensiones por el surgimiento de altas tarifas y monopolios. (Buitrago, Osorio, Conde & Moreno, 1997).

Posteriormente se buscó migrar a un modelo de prestación estatal, sin embargo, este no presentó los resultados esperados, ya que se presentaron problemas de ineficiencia en las empresas estatales, así entonces, en la migración al Estado Social de Derecho cambió la connotación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia y los consagró como un fin del Estado.

La Constitución de 1991 tuvo el acierto de otorgarles, a los servicios públicos, la categoría de 'inherentes a la finalidad social del Estado y con ello les definió un estatus especial, el cual ambientó las condiciones para la expedición de un bloque normativo que se originó con la promulgación de la Ley 142 de 1994, la cual junto con sus modificaciones y con los actos emitidos por las comisiones reguladoras constituyen un marco jurídico moderno orientado a hacer efectivos los criterios definidos en los artículos 365 y 367 de la Carta en relación con la prestación eficiente, la cobertura universal, el régimen de competencia, la calidad y la financiación, así como el régimen tarifario aplicable y la definición de la competencia estatal en materia de regulación, control y vigilancia (Superintendencia de Servicios Públicos, 2015, p.11).

El desarrollo de los servicios públicos domiciliarios cambió a partir del Estado Social de Derecho y la Carta Política de 1991, donde se precisa la necesidad de extender la cobertura de estos hacia áreas rurales, de modo que sea garantizada la calidad de vida de la mayoría de habitantes del país. Así entonces la prestación de esta clase de servicios, podrá darse por empresas privadas y cuando no sea posible los municipios deberán asumir esta función por medio de empresas publicas creadas para estos fines (Cadena, Cala & Prado, 2003).

La importancia que se le dio a los servicios públicos en el Estado Social de Derecho hizo que la Asamblea Nacional Constituyente consagrara, cierto tipo de garantías para la eficacia y universalidad de su prestación, una de ellas es la asignación al Presidente de la República de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las entidades prestadoras de servicios públicos, atribución que se delegó a las Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la segunda es la reserva de ley en esta materia. (Echeverri, 2013).

El marco regulatorio de los servicios públicos domiciliarios se expidió mediante la Ley 142 de 1994 que consagró ciertos principios para la prestación de los servicios, se crearon las Comisiones de Regulación, las cuales son entidades independientes cuya principal función

es emitir la regulación económica para la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo, Acueducto y Alcantarillado y Telefonía básica conmutada. Sin embargo, y a pesar de que la Constitución de 1991 consagró como deber del Estado la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios, a nuestros días esta necesidad aún no se cumple. En la actualidad, en todos los países en que se ha detectado el fenómeno de las administraciones independientes, su ámbito se presenta en aquellos sectores donde es especialmente sensible al intervencionismo estatal. Se trata de actividades relacionadas con relevantes funciones económicas y con la regulación de aquellas 19 Ecos de Economía No. 18. Medellín, abril 2004 vinculadas al ejercicio de los derechos fundamentales; por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios que se consideran un derecho fundamental que se protege. Así, con la creación de autoridades administrativas independientes en el ámbito de las libertades y derechos fundamentales, se pretende lograr una ordenación administrativa de estos, al margen de la contienda política y de la especial influencia de las autoridades ministeriales (Valencia, 2004)

Hoy en día no existe total cobertura, un amplio déficit en las redes de suministro, tarifas exorbitantemente altas al servicio recibido y además ahora existen los denominados “cobros por reconexión”, cobros que, además no han sido debidamente regulados y por lo tanto son exageradamente altos. Este cobro se presenta en los casos en que los usuarios no cancelen el valor de la factura antes de la fecha de suspensión y por lo tanto se les es cortado el servicio.

Mediante la precitada Ley 142 de 1994, se crearon prestadores de servicios públicos domiciliarios para que operaran este servicio a lo largo del territorio nacional, atendiendo a los principios de libre competencia y de libertad de empresa, como se ha mencionado anteriormente, en virtud de la descentralización administrativa por servicios, teniendo en cuenta las características distintas de las personas que habitan el territorio del Estado (Hernández, 2014).

Es menester resaltar que la prestación de servicios públicos domiciliarios se predica como un derecho que tienen los ciudadanos de acuerdo con lo establecido por la Ley 142 de 1994, sin embargo, este derecho se encuentra sujeto a la disponibilidad de cobertura con la que cuentan

las empresas de servicios públicos domiciliarios, el cual ha ido mejorando de manera progresiva con el transcurso de los años.

Entonces, el acceso a los servicios públicos domiciliarios puede presentar restricciones físicas o financieras, que la propia normatividad desde el nivel constitucional ha reconocido. En otros casos, como se verá más adelante, la misma ley ha impuesto limitaciones por razones de prevalencia del interés general y en defensa de otros bienes jurídicos tutelados de orden constitucional prevalente, como la protección de un ambiente sano, el ordenamiento urbano, el derecho a la propiedad, la seguridad, la salubridad, el orden público y hasta la propia vida (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2008, p.13).

De acuerdo con lo mencionado anteriormente se puede inferir que prestación de los servicios públicos está asociada a diversos factores como infraestructura, medio ambiente, desarrollo de las ciudades, entre otros. Factores que no deben ser determinantes a la hora de que el Estado preste un servicio. No debe ser un factor, que el crecimiento de una ciudad, determine o no que un usuario en un lugar determinado no tenga el servicio, o si lo tiene que este sea intermitente, como lo sería específicamente el servicio de agua. En Bogotá, por lo menos, en algunos lugares es tan precario el servicio de alcantarillado, que el Acueducto debe enviar carros con agua para poder surtir este recurso.

2. El Servicio Público Domiciliario del Acueducto y Alcantarillado.

Cómo se mencionaba anteriormente, la Ley 142 de 1994 no simplemente reguló lo referido a la implementación de los servicios públicos domiciliarios, sin que de igual manera generó un límite en cuales deberán ser tomados como públicos domiciliarios, es decir, que deben llegar hasta el domicilio o residencia de los ciudadanos del país y que deberán ser protegidos con mayor importancia por parte del Estado. Más aun, cuando ese Estado, se encuentra bajo la responsabilidad de ser un Estado Social de Derecho, donde priman los derechos fundamentales de esos ciudadanos y/o residentes y que se deberán siempre salvaguardar los mínimos vitales para que la población viva y conviva lo mejor posible.

Ahora bien, el servicio de Acueducto y Alcantarillado, nace con la necesidad del acceso al agua. Recurso irremplazable, que debe ser además lo suficientemente limpio cómo para poder ser consumido por el hombre, por lo tanto, la importancia del Acueducto. Es decir, esa infraestructura, por donde deberá comunicarse dicho recurso con las residencias de las personas.

2.1.Derecho al acceso al Agua potable en Colombia:

El derecho al agua es un tema que se he desarrollado a nivel mundial, debido a la importancia de este líquido vital para la existencia de todos los seres vivos. De modo que las normas internacionales de Derechos Humanos asignan obligaciones a los estados en materia de acceso a agua potable que garantice unas condiciones de vida dignas (ONU & OMS, 2012). La constitución política de 1991 en varios de sus artículos consigna el derecho al agua precisamente considerando que es un bien necesario para la salud pública de los administrados, de manera que su disponibilidad, accesibilidad y la calidad del agua debe ser garantizada por el Estado (Sutorius, & Rodríguez, 2015).

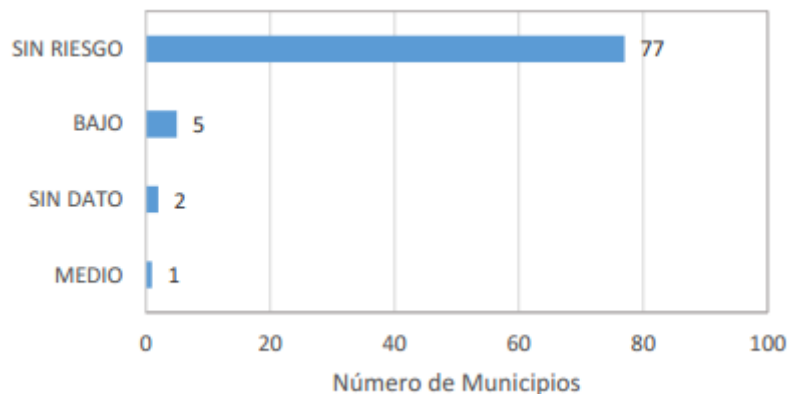
La obligación de garantizar el acceso a una cantidad esencial mínima de agua suficiente para el uso personal y doméstico no es una cuestión que esté sujeta al debate público y la ejecución presupuestal, pues constituye un verdadero y autónomo derecho fundamental de las personas sin el cual la vida, la salud y la dignidad de éstas, se ven completamente comprometidas. En consecuencia, las entidades deben adoptar todas las medidas necesarias y que estén a su alcance para salvaguardar el componente mínimo del derecho al agua y, en cuanto al completo disfrute del mismo deben, por mandato constitucional avanzar constantemente mediante el diseño de políticas públicas eficientes en la materia, y usar todos los recursos posibles para mejorar el servicio de acueducto hasta el punto en que se logre cumplir de manera eficiente con todos los componentes del derecho (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

La obligación de garantizar el acceso al agua entonces comprende el esfuerzo del Estado para ampliar la cobertura de las redes de Acueducto y Alcantarillado a la mayor cantidad de ciudadanos posibles, de manera que las personas puedan gozar del mínimo vital que les garantice unas condiciones de vida digna.

2.2. Calidad del agua:

En Colombia la calidad del agua es analizada por las secretarías de salud distritales y municipales quienes realizaban los reportes al “Subsistema de Información para la Vigilancia de la Calidad del Agua Potable – SIVICAP”, que es manejado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Adicionalmente las empresas prestadoras del servicio público de acueducto y alcantarillado deben hacer análisis en laboratorios propios y reportar estos al Sistema Único de Información – SUI, que administra la Superintendencia.

Figura 1. Número de municipios por nivel de Riesgo



Fuente: Información SIVICAP- Cálculos SSPD

La calidad del agua en algunos municipios de Colombia aun no es la más óptima, esto debido a las dificultades que se tiene para la construcción de redes de acueducto y alcantarillado, además de esto factores como deterioro ambiental o fallas en la trazabilidad del líquido pueden influir en su calidad. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2015).

3. Régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios

La fijación de tarifas en materia de servicios públicos domiciliarios requiere una intervención en la regulación por parte del Estado, por medio de las Comisiones, para incentivar la libre competencia en la prestación debido a que se presentan fallas de mercado que en cierta medida podrían llegar a afectar la prestación efectiva de los servicios públicos.

En la medida en que los servicios públicos domiciliarios responden a las necesidades vitales y no resultan atractivos para ser prestados por el sector privado deben de ser suministrados por el Estado. Desde esta óptica el costo, la tarifa y la capacidad de compra de los usuarios no puede ser el criterio para la prestación de los mismos. Por lo tanto, la sociedad debe realizar un mayor esfuerzo fiscal mediante el gasto en infraestructura con el propósito de aumentar el número de ciudadanos con acceso a los servicios públicos. (Amador, 2009)

En materia de tarifas para el servicio público domiciliario de acueducto la tarifa es fijada a partir de una fórmula dada la Comisión de Regulación de Agua Potable y saneamiento básico (CRA), además de esto, dicha comisión tiene la potestad de determinar cuándo se aplica la libertad regulada o vigilada en cuanto a la fijación de estas tarifas, sin embargo, las tarifas son fijadas por las juntas directivas de las empresas o por el alcalde cuando los servicios son prestados directamente por la Administración Municipal. Sin embargo, las tarifas deben calcularse con base en las metodologías establecidas por la CRA. (Comisión de Regulación de Agua potable y saneamiento básico, 2014).

Alrededor del cobro por la prestación de este servicio se han presentado diversas críticas al considerar que se desvirtúa el carácter social que tiene este recurso y se mercantiliza con el mismo.

La caracterización económica del agua presenta dificultades adicionales cuando se trata del consumo doméstico a través de redes –acueducto-. Los prestadores del servicio argumentan que su cobro no corresponde al recurso sino al servicio, sin embargo, en la mayoría de los casos, la vida urbana no permite acceder al agua sino a través del acueducto. De esta manera, privar a la comunidad del servicio es equivalente a privarla del recurso. (Cadavid Giraldo, 2008).

Debe tenerse en cuenta los subsidios y contribuciones que se han establecido de acuerdo con la estratificación económica y al uso del bien, que puede ser residencial, industrial, comercial, oficial o especial. Las anteriores especificaciones para cobros de tarifas y subsidios se explicarán a continuación.

3.1 Componentes de la tarifa de acueducto y alcantarillado:

La tarifa fijada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para el servicio público de acueducto y alcantarillado es basada en el sistema de costo del servicio, de manera que se busca que la tarifa permita recuperar los costos de administración a partir del cargo fijo y el costo de capital, incluido en el plan de inversiones de cada empresa prestadora y los costos variables a través de la variación del costo del metro cubico (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2004).

i. Cargo fijo:

El cargo fijo es un valor unitario que corresponde a los costos en los que debe incurrir la empresa para garantizar la disponibilidad del servicio.

En este cargo se incluyen los gastos administrativos de la prestación del servicio: total de los gastos del personal administrativo, gastos generales administrativos, contratos con terceros, gastos de facturación, contribuciones especiales a los entes de regulación y control, instalaciones y equipos administrativos, seguros e impuestos, servicios públicos, entre otros (CRA, 2014, p.18).

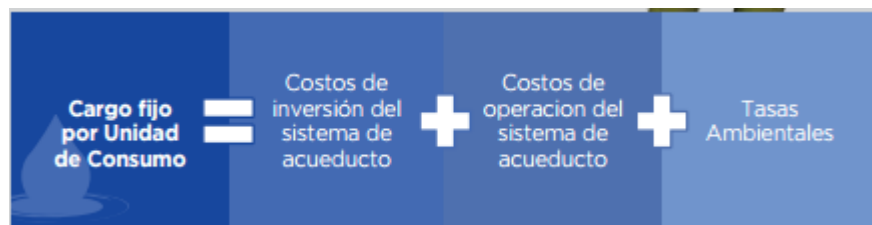
De manera entonces que este valor será cobrado independiente del nivel de uso y como lo indica la CRA está destinado a la disponibilidad del servicio.

ii. Cargo por consumo:

El cargo por consumo incluye los costos de operación y mantenimiento del sistema, igualmente los costos para la reposición de la infraestructura necesaria para mejorar el

servicio y la cobertura. De igual manera se incluyen los costos de tasas ambientales que es un valor que se cobra por el uso de fuentes de agua.

Figura 2. Cargo por consumo



Fuente: CRA.

iii. Cargo de aporte por conexión:

Este cargo se cobra para usuarios nuevos, y corresponde a los costos directos de conexión del usuario al servicio. Incluye los costos del medidor, materiales, accesorios, mano de obra y demás gastos necesarios. Son cobrados una sola vez cuando el usuario entra a la red de acueducto y alcantarillado para empezar a recibir el suministro de agua por parte de la empresa prestadora. Normalmente a las Administradoras y/o Constructoras que solicitan la autorización para la instalación del servicio de agua.

Los componentes mencionados anteriormente son aquellos que se han fijado para el cobro de la tarifa del servicio público de acueducto y alcantarillado en el país, cabe resaltar que el cobro del metro cubico de agua puede variar en su valor debido a factores como la estratificación y la ubicación geográfica. Ahora, existe un cobro que no es especificado y/o bien regulado por las Comisiones y es el del Alcantarillado; en cuanto a que no está especificado dentro de la factura. Así entonces, se hace un cómputo o relación en donde se establece que por cada metro cubico de agua que se usa, se desecha la misma cantidad, o lo que se llama “relación uno a uno”. Existe un caso emblemático con respecto a esta relación y es el de Coca Cola Vs. Acueducto, donde la principal queja de la embotelladora era que, la materia prima de la gaseosa es agua por lo tanto para ellos esa relación no debería tomarse de la misma manera y por lo tanto no cobrarse de igual forma el alcantarillado. El Acueducto, incluso embargó cuentas de la empresa por más de cuarenta mil millones de pesos

(\$40.000.000.000) para salvaguardar la obligación del pago, debido a que Coca Cola tomó la decisión de no pagar las facturas siguientes hasta que se arreglara el problema. En últimas tuvo que decidir el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dicho problema, ya que, existió una conciliación entre las partes que el Ministerio Público apeló.

3.2 Subsidios y contribuciones:

La Ley 142 de 1994 en el numeral 29 del artículo 14 define los subsidios como la diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe, la finalidad de los subsidios es permitir a los ciudadanos de bajos recursos acceder a la prestación de los servicios públicos domiciliarios para suplir sus necesidades básicas, cuando estos por si solos no tienen la capacidad económica para suplirlos.

El objetivo de los fondos de solidaridad y retribución de ingresos es canalizar los recursos destinados a sufragar subsidios para que las personas de menores ingresos puedan para los servicios públicos domiciliarios”. (...) El Fondo de Solidaridad y Retribución de Ingresos es, como ha quedado explicito desde el principio, una cuenta dentro del respectivo presupuesto de la entidad a la que pertenece. (...) A través de ella se contabilizarán todos los recursos que, en correspondiente, se destinen para otorgar subsidios para el pago de los servicios públicos domiciliarios. (Bedoya, 1997).

Figura 3. Subsidios y contribuciones servicio de acueducto y alcantarillado

ESQUEMA DE SUBSIDIOS Y APORTES SOLIDARIOS



Fuente: CRA.

En la gráfica anterior, se puede observar la manera en que se aplican los esquemas de subsidios para el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, las aplicaciones de estos desarrollan el principio de solidaridad y redistribución de ingresos que se encuentra en la Carta Política y la Ley y buscan que las personas de más bajos ingresos puedan acceder a la prestación del servicio de acueducto. Las empresas prestadoras deben llevar un registro contable de la aplicación de subsidios aplicadas en las tarifas de los usuarios. (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2014).

3.3 Contrato de Condiciones Uniformes en la prestación de los servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado.

Los usuarios de servicios públicos domiciliarios se vinculan con la empresa que presta el servicio mediante un contrato de condiciones uniformes. Su nombre se debe a que debe ser uniforme en cuanto a derechos y deberes para todos los usuarios que sean suscriptores de servicios públicos domiciliarios.

La jurisprudencia ha sido reiterativa en afirmar que la relación jurídica entre empresa usuario es una relación legal y reglamentaria, estrictamente objetiva, que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluyan normas de derecho privado en aspectos no regulados en la ley. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2012, p. 02).

De manera entonces que el usuario quien suscribe el contrato, el propietario o poseedor del inmueble que recibe la prestación del servicio público se hace responsable solidario del cumplimiento de las obligaciones que se encuentran consignadas en el contrato de condiciones uniformes. Esa solidaridad se da cuando el usuario suscribe el contrato como un acto consensual, en virtud de dicho contrato la empresa de servicios públicos prestará el servicio a cambio del pago de un precio (Gutiérrez, 2012).

La relación entre un usuario y una entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios es de tipo contractual. Así entonces, se establecen unos derechos y obligaciones para las partes. La empresa se obliga a prestar el servicio de manera eficiente para lo cual debe regirse a la regulación que emitan las entidades correspondientes, del mismo modo el usuario se obliga a pagar el precio por la prestación del servicio contratado.

En relación con lo anterior, la importancia del recaudo de las empresas de servicios públicos incide directamente en los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera, ya que establecer mecanismos ágiles de recaudo permite a las empresas de servicios públicos domiciliarios garantizar la continuidad en la prestación del servicio, y del mismo modo realizar inversiones para la renovación de la infraestructura y ampliación de la cobertura (Arias García, 2010).

Ahora, las deudas derivadas de la prestación de servicios públicos domiciliarios podrán ser cobradas ejecutivamente mediante la jurisdicción coactiva (Contrato de Condiciones Uniformes- (Durango Roldán, L. (2005)), esto en medida de la factura emitida por la empresa de Acueducto y Alcantarillado, la cual presta mérito ejecutivo de acuerdo con la legislación vigente en Colombia, según el Código de Comercio y el Estatuto Tributario Nacional. Podrán entonces ser cobradas por medio de la jurisdicción ordinaria, aquellas deudas que a pesar de ser por la prestación de un servicio público el documento emitido por la administración no goza de las características de mérito ejecutivo, todo esto, con el fin de que sea un juez de la República quien dicte la ejecución del pago de dicha deuda. De igual forma, se cobrarán por jurisdicción ordinaria aquellas deudas en las cuales la entidad administrativa no goce de una jurisdicción coactiva y/o no haga sus veces de juez y parte debido nuevamente a la naturaleza del cobro.

Sin embargo, es importante aclarar que las entidades prestadoras de servicios públicos harán siempre sus veces de juez y parte, debido a la naturaleza del cobro coactivo.

Así las cosas, forzoso es concluir que nos encontramos en presencia de un tributo de carácter territorial, tratándose de las contribuciones por solidaridad correspondientes a los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, y en tal sentido su naturaleza fiscal hace imperativo por mandato constitucional que sus elementos sean definidos por el organismo de representación popular. (Ochoa Maldonado, 2011)

3.4 Facturación de servicios públicos domiciliarios:

En Colombia los servicios públicos domiciliarios pueden ser prestados o por entes públicos o por el sector privado, para el primer caso se entenderá que existe una tasa como contraprestación del servicio recibido, ya que a los entes públicos no se les reconoce propiamente el derecho a percibir utilidades por dicha actividad. Los particulares por otro lado cobrarán un precio público, que además estará regulado, ya que ellas sí tienen derecho a percibir un margen de utilidad por el servicio prestado. (Piza Rodríguez. 2004)

La facturación realizada por las empresas de servicios públicos domiciliarios debe cumplir con ciertos requisitos de contenido mínimo a fin de garantizar los derechos de los usuarios. La Ley 142 de 1994 define la factura como la cuenta que entrega la empresa prestadora del servicio público al usuario para el cobro del consumo y otros cobros inherentes a la prestación del servicio.

Se exige en las facturas un mínimo de información que es relevante para que el suscriptor o usuario pueda tener certeza de la legalidad de esos cobros, y en caso de inconformismo poder ejercer los derechos que la ley le concede. Ese es el propósito de la norma cuando dice que se le debe brindar información suficiente al suscriptor o usuario para que pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborar la factura, cómo se determinaron y valoraron los consumos, cómo se comparan éstos y su precio con consumos anteriores y el plazo y modo en que se debe hacer el pago (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016).

Cabe resaltar que los usuarios pueden presentar reclamaciones en contra de los valores cobrados, sin importar si son servicios públicos domiciliarios. Podrán presentar derechos de

petición ante la empresa prestadora, la empresa dispone de un término de 15 días hábiles para dar respuesta a las mismas ya que en el caso de no responderla, se configurará un silencio administrativo positivo. Según el Código Contencioso Administrativo y del Procedimiento Administrativo, artículo 83, se denomina silencio administrativo negativo. La omisión de respuesta de una solicitud elevada por una persona a la administración o a una autoridad administrativa, se tiene como requisito que transcurran tres meses contados a partir de que se realizó la solicitud. Del mismo modo aplica para los recursos presentados a los actos administrativos emanados de la manifestación de la autoridad administrativa. Inclusive ha sido extendido no solo a las entidades administrativas de orden Estatal, sino también a las del régimen privado.

Así mismo si el usuario no está satisfecho con la respuesta que brinda la empresa a su requerimiento, queja, petición, que en todos los casos se tomará como la presentación de un derecho de petición, podrá de igual forma, interponer un recurso de reposición para que la empresa reconsidere su decisión, y en subsidio de apelación para que sea remitido a su superior funcional, el cual no necesariamente tiene que ser la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, esto dependerá de que orden es la empresa, e igualmente esta defina la controversia suscitada.

En conclusión, la diferenciación jurídica de los servicios públicos y los públicos domiciliarios, fue un paso muy grande con la Ley 142 de 1994, y su implementación. Seguido de esto, la creación de las Comisiones de Regulación y las Superintendencias, quienes serían las encargadas de velar, no solo por la seguridad de estos servicios, sino además de su pronto cumplimiento. Todo esto fue posible, debido a que Colombia es un Estado Social de Derecho y por lo tanto debe salvaguardar en todas las ocasiones los derechos de sus ciudadanos.

Igualmente, el Contrato de Condiciones Uniformes, no solo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, si no en medidas generales, es una herramienta y la comunicación legal de la empresa prestado del servicio con el usuario receptor. Su configuración es de suma importancia, debido a que es el parámetro por el cual tanto empresa como usuario, tienen la

posibilidad de recibir o no el servicio prestado. En este caso, por el Contrato de Condiciones Uniformes es de “*adhesión*” y sus cláusulas son inoponibles por parte de los usuarios, es que se debe conocer y si se tienen objeciones, dudas o inquietudes hacerlo saber en el menor tiempo posible a la empresa prestadora del servicio público domiciliario.

4 Cobro Coactivo en las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Como se habló en títulos anteriores, se debe entender la importancia del procedimiento de cobro coactivo dentro de las empresas de servicios públicos domiciliarios, específicamente cuando son empresas comerciales e industriales del Estado, debido a que teniendo presupuesto autónomo, dependen entonces del dinero recaudado del servicio prestado, y esto, de cierta manera ayuda a mantener la celeridad y la eficacia económica y financiera de la compañía que posee estas características. Ahora que, las empresas públicas prestadoras de servicios comerciales e industriales gozan de los privilegios y prerrogativas (Moreno, 2001) que la Constitución y la Ley les confieren, siempre que los mismos no menoscaben los derechos de igualdad y libre competencia económica del operador privado (Artículo 87 de la Ley 489 de 1998).

Ahora, el Cobro coactivo es una figura que faculta a ciertas entidades estatales principalmente, para hacer efectivos los créditos a su favor, sin tener que acudir a la jurisdicción ordinaria. Lo anterior tiene como objetivo, obtener el pago forzado de las obligaciones a su favor, incluso mediante el embargo y remate bienes del deudor (usuario), cuando este ha sido renuente al pago voluntario, y a los procesos de cobro persuasivo. Así mismo, debe indicarse que el procedimiento administrativo de cobro coactivo es de naturaleza administrativa, por lo cual sus manifestaciones se presentan mediante actos administrativos, de trámite o definitivos, según el caso y los funcionarios encargados de adelantarlos no tienen investidura jurisdiccional sino administrativa, y están sujetos a la acción disciplinaria (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2014).

En el caso de las empresas de servicios públicos oficiales mixtas o privadas, estas solo podrán realizar el cobro de las deudas correspondientes a prestación de servicios públicos mediante la jurisdicción ordinaria (Ochoa, 2011), contrario a lo que sucede con las Empresas

Industriales y Comerciales del Estado o los municipios que prestan el servicio que tienen la opción de realizar un cobro coactivo por las sumas que adeuden los usuarios. Esta alternativa les permite a estas empresas recuperar de manera más eficiente la cartera que se encuentra en mora, lo que representa un beneficio para la sostenibilidad de la empresa y el cumplimiento de los objetivos trazados en materia de prestación del servicio. Evitando largos y engorrosos procesos judiciales.

La Corte Constitucional define a la Jurisdicción coactiva como un privilegio exorbitante de la administración que se traduce en la facultad de cobrar de manera directa y sin intervención judicial las deudas a su favor, de manera que esta actividad permite que se adquiera la calidad de juez y parte; por parte de la administración, esto justificado en los principios de interés general, ya que estos recursos dejados de percibir son necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado. (Corte Constitucional, 2000).

Es preciso indicar que la Jurisdicción Coactiva nace de una potestad especial otorgada a ciertas entidades estatales y las cuales fueron delegadas por la Constitución, en cuanto a la descentralización del Estado, y la obligación de prestación de un servicio público determinado; es importante resaltar que la misma prestación genera un cobro, y que por medio del cobro coactivo se busca recaudar y/o recuperar de forma rápida las deudas a favor de entidades públicas, esto entendiendo que dichos recursos son necesarios para que las instituciones puedan ejecutar sus funciones de manera adecuada. Es importante aclarar, que el cobro coactivo es la última instancia de la entidad para que el usuario cancele los valores adeudados por el mismo y que no es solo un proceso aleatorio, se deben surtir otras etapas o fases antes de llegar al proceso de cobro coactivo.

La Constitución Política de 1991 estableció en Colombia el Estado Social de Derecho y amplió el catálogo de derechos fundamentales, contemplando igualmente la posibilidad de que algunos funcionarios ejercieran potestad de auto cobro por disposición constitucional o legal, el artículo 116 de la Constitución Política dispuso que de manera excepcional, la ley podría atribuir la función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, no obstante no le es permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos (Burgos, 2012, p.21).

Cabe resaltar que la potestad jurisdiccional dada a cualquier autoridad administrativa debe contar para su validez con una serie de elementos de legalidad que suponen la asignación de dicha función de manera expresa y específica y además el conocimiento técnico de la función que se asignó por la norma jurídica.

Esta potestad de cobro, se reguló parcialmente por el Estatuto Tributario Nacional, es decir, que además de la Ley 142 y 143 de 1994, norma especial de los Servicios Públicos Domiciliarios, no se cuenta con una norma explícita o tácita con respecto al tema. Debido que no se tiene esa norma, que considera que será sometida a las reglas generales de derecho privado, a las estipulaciones del Contrato de Condiciones Uniformes que se tiene con la empresa y el usuario, y el Código de Comercio, Código Civil y el Código General del Proceso en materia procedimental. Igualmente se tiene también como norma alterna o supletoria, el Código de Procedimiento Administrativo y Código Administrativo (CPACA), por ejemplo, en materia de Derechos de Petición y Silencio Administrativo Positivo.

Las obligaciones que se pueden cobrar mediante el procedimiento de cobro coactivo, además de ser a favor del Estado, deben ser claras, expresas y exigibles. Por esta razón, el punto de partida de un proceso coactivo debe ser el título ejecutivo en el que se indiquen el monto y las características de la deuda tributaria. (Piza Rodríguez, González Parra. 2010).

La ley no consagra ninguna característica especial para el título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo, de tal forma que este debe tener las mismas características y requisitos que tiene cualquier título que preste mérito ejecutivo. (Rueda, 2016).

5 Procedimiento implementado en la Jurisdicción del Cobro Coactivo de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, operatividad y emisión de actos administrativos.

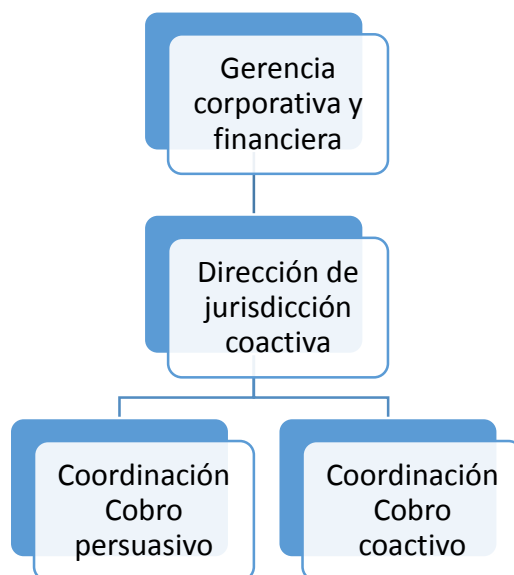
La Corte Constitucional toma a la jurisdicción coactiva como un privilegio exorbitante de la administración, y que esta se traduce a la facultad que tiene la misma de cobrar de manera directa y sin alguna intervención judicial, deudas a su favor, por la prestación de un servicio,

y que además obtiene una característica única, siendo esta actividad la única que permite ser juez y parte en un solo proceso.

Ahora bien, la Dirección Jurisdicción de Cobro Coactivo, es una dependencia en el Acueducto de Bogotá, que se desprende de Gerencia Corporativa Financiera, sin embargo, tiene autonomía en sus acciones jurídicas, más no tiene autonomía presupuestal.

A partir de varias perspectivas, incluso desde la óptica de gestión de cartera, la administración tributaria se constituye en principal ejecutor del sistema tributario y cuenta con diversos instrumentos con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, así como dispone de medidas normativas con amplias facultades que le permiten la ejecución del procedimiento administrativo de cobro coactivo. Igualmente comete actividades administrativas previas de naturaleza persuasiva, dirigidas a la atención del contribuyente, para lograr la obtención del pago voluntario de los impuestos, reconocer los saldos en compensación u otorgar facultades para el pago de los créditos representados en la deuda tributaria a cargo, incluidas las obligaciones accesorias como son las sanciones e intereses moratorios. (Ávila Menjura, J., & Rodríguez García, D. (2016).

Figura 4. Dirección de jurisdicción coactiva



Fuente: Acueducto de Bogotá, 2017.

Esta dirección, tiene como finalidad hacer efectivas las cuentas por cobrar derivadas de la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado, y el cobro persuasivo únicamente del servicio de aseo, que por su naturaleza puedan ser cobradas por jurisdicción coactiva (Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P., 2017).

El proceso de cobro coactivo en la Jurisdicción consta de 3 grandes fases, y que de estos se derivan varias etapas, las cuales serán explicadas detalladamente a continuación:

5.1 Cobro pre-jurídico:

En primer lugar, está el cobro Pre jurídico que es el primer acercamiento que tiene la empresa de acueducto con los usuarios, cuando estos tienen una obligación pendiente, estos se realizan cuando se presenta de UNO (1) a CIENTO SETENTA Y NUEVE (179) días de mora. Durante esta primera comunicación se busca entablar un aviso al usuario, por diferentes medios de notificación dentro de los cuales están, diferentes requerimientos administrativos, inicialmente al predio donde se surte el servicio. Este medio de comunicación es principalmente por escrito y no necesariamente tiene que ser al propietario, debido a que en ocasiones son multifamiliares, es decir, hay varias familias en un solo lugar y están divididos por diferentes medidores. Mensajes de texto, esta comunicación se hace cuando se tiene conocimiento del usuario y los datos del mismo e igualmente las llamadas telefónicas por medio del Call center. Todo esto se hace con el fin de notificar al usuario la mora y además poner en conocimiento del proceso que podría empezar en su contra. En estas comunicaciones siempre se invita al usuario a acercarse con el fin de realizar acuerdos de pago o pagos totales.

5.2 Cobro Persuasivo:

Cómo segunda fase está el cobro persuasivo, en esta se realiza el segundo acercamiento, cuando existe negativa o renuencia por parte del usuario de acercarse a la administración o hacer el pago y continua la mora. Tiene características similares a la fase de cobro pre jurídico, sin embargo, este se realiza cuando el tiempo de la mora se encuentra entre CIENTO

OCHENTA (180) y QUINIENTOS CUARENTA (540) días, aunque en ocasiones excepcionales estas fechas podrían variar. En esta fase, se hace lo que llaman Gestión Procesal, esto quiere decir, que se realiza una investigación de bienes, se verifica el predio por medio de la dirección ante Catastro y luego en el Registro de Instrumentos Públicos y en la Ventanilla Única de Construcción (VUC) siempre buscando identificar la Matricula Inmobiliaria del mismo y verificar su propietario. Cuando se tiene conocimiento que el mismo propietario es quien está incurriendo en la mora, se procede a hacer el aviso de inicio de proceso y por lo tanto de medidas cautelares.

Se habla entonces de excepcional, cuando no se cumple el requisito obtenido por parte de la fase persuasiva para continuar con la fase coactiva. Esto se debe a que es condicional que la deuda tenga un valor no menor a un salario mínimo legal mensual vigente, debido a que los gastos procesales serían mayores que el monto que se pretende recuperar. En ese orden de ideas, una deuda podrá estar en cobro persuasivo por un indeterminado número de días, hasta tanto la obligación cumpla con el requisito de alcanzar el valor mínimo de cobro. Por ejemplo, un predio en Bogotá donde X registra un valor de veintitrés mil pesos (\$23.000) como valor del servicio de Acueducto y Alcantarillado, entra en mora y necesita más de quinientos cuarenta días para que supere el valor del salario mínimo, que se encuentra en un promedio de ochocientos mil pesos (\$800.000) mensuales.

Durante esta fase, los requerimientos administrativos por medio del cual se le solicita el acercamiento al usuario, tienen como objetivo principal es, la terminación anticipada del proceso de cobro; es decir, es una invitación que se hace por parte de la coordinación del cobro persuasivo a realizar acuerdos de pago, o incluso hacer el pago total de las obligaciones emanadas de la prestación del servicio. En los casos en que los usuarios se acojan a los pagos totales, en la mayoría de ocasiones se les hace condonación de intereses de mora, esto para que sea beneficioso al usuario y a la administración de recibir el dinero.

Ahora bien, en algunas ocasiones, cuando la cuenta contrato (que es el número que identifica a un predio y que está ligado al Contrato de Condiciones Uniformes), entra en mora;

usualmente el sistema reporta que se suspenda el servicio así que un funcionario se acerca y hace el respectivo corte. Cuando el usuario se acerca con el fin de hacer el pago de la obligación, se reestablece el sistema y por lo tanto nuevamente reciben el servicio ininterrumpido de agua, pasa de igual forma con los acuerdos de pago. Por otro lado, existen casos en que los usuarios reestablecen fraudulentamente el servicio de agua, e incurrir en el delito de defraudación de fluidos, y para el Acueducto se llama Diferencia de Medidas. Es el número de metros cúbicos que se tenía cuando se suspendió el servicio y el valor de metros cúbicos de agua cuando se reestableció el servicio. Esta medida es de igual forma incluida en el valor que los usuarios deben cancelar.

En estos casos se identifica un tipo penal denominado defraudación de fluidos, el cual está tipificado en el artículo 256 del Código Penal Colombiano:

“El que mediante cualquier mecanismo clandestino o alterando los sistemas de control o aparatos contadores, se apropie de energía eléctrica, agua, gas natural, o señal de telecomunicaciones, en perjuicio ajeno, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

El Acueducto, al ser una empresa industrial y comercial del Estado, está en la obligación de compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, para que esta investigue la presunta comisión del delito.

5.3 Cobro Coactivo:

En esta última fase de llamamiento al usuario, se podrán hacer acercamientos a los usuarios por medio de requerimientos administrativos, en casos específicos, como lo sería, no tener una plena identificación del propietario del inmueble, o haciendo una investigación de bienes no se pudo determinar cuál fue el predio surtido. Dentro del proceso Coactivo, se emiten diferentes actos administrativos en aras de continuar con el proceso administrativo de cobro coactivo, por medio de los cuales se realiza el cobro jurídico de la deuda causada.

Del mismo modo que es presentada una demanda ante la jurisdicción ordinaria, y así como el Código General del Proceso deja claro cuál es el orden que se deberá cumplir en los juzgados y por los jueces, del mismo modo es presentado el proceso del cobro coactivo; a continuación, se explicara cual es el orden que se surte en la Coordinación del Cobro Coactivo, de la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Previo a cualquier actuación que se quiera surtir dentro de esta etapa, deberá existir en el expediente, la factura debidamente firmada por el Director Comercial de la Zona correspondiente, esto con el fin, que surta los efectos de título ejecutivo y preste mérito ejecutivo según el Estatuto Tributario (Art. 828), Código Contencioso Administrativo y del Proceso Administrativo (art. 68) y Código General del Proceso (Art. 430).

- 5.3.1. **Requerimiento Administrativo:** Como se había visto en títulos anteriores, el requerimiento administrativo es el medio por el cual se le solicita al usuario que se acerque al despacho, con el fin de conocer la deuda que se le aplica. Es también usado para comunicarle a otras entidades distritales que existe una deuda con un tiempo determinado de mora, para que los representantes de las mismas se hagan parte en el proceso, sin embargo, no es una notificación.
- 5.3.2. **Resolución por medio del cual se Libra Mandamiento de Pago:** Es el acto en el cual se vincula a una persona natural o jurídica determinada dentro del proceso, con fin de que comparezca. Se expedirá entonces orden de pago a cargo del deudor y a favor de la administración, de una suma líquida de dinero, incluyendo los intereses causados, así como los gastos de proceso y los demás que sean susceptibles de cobro. En la parte resolutive del mandamiento de pago se dispondrá orden explícita de pago y/o proponer excepciones que haya lugar en el mandamiento dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su notificación.

5.3.2.1. Notificación del Mandamiento de Pago: Se surtirá notificación del mandamiento de pago por correo a la dirección donde se surte el servicio, con el fin de que comparezca dentro de los diez (10) días siguientes al recibido de la comunicación, con el fin de realizar acuerdo de pago, notificarse personalmente del mismo y/o de proponer las excepciones según el artículo 831 del Estatuto Tributario Nacional.

5.3.2.2. Notificación Personal: Habiéndose surtido la debida notificación del mandamiento de pago, se levantará un acta por medio del cual se deja constancia de la comparecencia del deudor, e igualmente contará con quince (15) días hábiles para proponer las excepciones antes mencionadas.

5.3.2.3. Notificación por Correo del Mandamiento de Pago: Si contados diez (10) hábiles a partir de tener certeza de que se recibió la comunicación el deudor no comparece, se procederá a realizarse la notificación por correo certificado según lo establecido en el artículo 826 del E.T.N., y en su defecto se publicara en la página electrónica de la entidad, al igual que lo dispuesto por el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo y del Procedimiento Administrativo, en esta comunicación se adjuntara una copia del mandamiento de pago.

5.4. Resolución por medio del cual se Decreta el Embargo del Inmueble y/o de Remanentes: Su fin es que se ordenen y practiquen las medidas cautelares necesarias que garanticen el pago de la obligación que se pretende hacer efectiva dentro del proceso coactivo, esto según el artículo 837 y siguientes del E.T.N., y el artículo 593 numeral 5 del Código General del Proceso, los cuales facultan a la administración para tomar las medidas preventivas necesarias.

En algunos casos, evaluando el certificado de Libertad y Tradición del inmueble, se determinará si además del embargo del inmueble, se solicitará un embargo de remanentes a otros embargos ya registrados sobre el mismo.

Por otro lado, existen excepciones al registro del embargo del inmueble, los cuales corresponden a la constitución del Patrimonio de Familia (Ley 70 de 1931) y/o afectación de Vivienda Familiar (Ley 258 de 1996), figuras que sacan del comercio los bienes inmuebles. En estos casos, es preciso hacer una evaluación previa en el Certificado de Libertad y Tradición, en caso de que previamente exista una la constitución de una Hipoteca.

5.4.1. Oficios de Registro del Embargo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Zona: Como su nombre lo indica es una comunicación que se hace a la Oficina de Instrumentos Públicos de la Zona a la que corresponda el inmueble, con el fin de solicitar el respectivo registro del embargo. En esta comunicación deberá incluir el nombre(s) completo(s) del (los) propietario(s) del inmueble, el número de la matrícula inmobiliaria y determinar si corresponde a Zona Centro, Sur o Norte de la ciudad. Para el caso de la Empresa de Agua, Alcantarillado y Aseo de Bogotá se hace para la ciudad y además para el municipio aledaño de Soacha, Cundinamarca.

5.5. Resolución por medio de la cual se Ordena Seguir Adelante con la Ejecución: Como su nombre lo dice, es la resolución que faculta a la administración para continuar con el trámite de ejecución de los bienes anteriormente embargados, esto es pasados los quince (15) días después de surtida la notificación por correo certificado del mandamiento de pago y no habiendo comparecido el deudor y/o apoderado, así como no haber propuesto excepciones y/o proponiéndolas no lo hace dentro del término legal, previamente establecido. En esta resolución se ordenará el remate de los bienes, practicar la liquidación de crédito y costas y notificar por correo y/o personalmente al ejecutado de conformidad con el artículo 836 del Decreto 624 de 1989. Se envía notificación por correo de la resolución con una copia de la misma.

5.6. Resolución por medio del cual se Ordena Secuestro del Inmueble: Al igual que la resolución de seguir adelante, en esta se ordena el secuestro, previamente se fijará fecha y hora de la diligencia, y se nombra al auxiliar de la justicia (secuestre) esto con el fin de que

se surta la diligencia de secuestro. Se registrará bajo las reglas del artículo 595 y 599 del Código General del Proceso.

5.7. Acta de Diligencia de Secuestro: Después de llevada a cabo la diligencia de Secuestro, se levantará un acta en el cual se explica detalladamente el estado en el que se encuentre el inmueble, así como su ubicación geográfica y nomenclatura. Posterior al acta, se ordenará el pago de los Honorarios al Secuestre.

5.8. Liquidación de Crédito y Costas: Se hará una liquidación detallada del valor de las obligaciones adeudadas, así como los intereses de mora, el pago de honorarios de auxiliares de la justicia y los gastos procesales a los que haya lugar. Estas se registrarán bajo las reglas del artículo 446 del Código General del Proceso. Esta liquidación reposará en el expediente.

5.9. Resolución por medio de la cual Corre Traslado a la Liquidación de Crédito y Costas: La resolución contendrá la fecha en la cual se realizó la liquidación de crédito y costas y ordenará el correr traslado a la misma. Esta se surtirá bajo las reglas del artículo 110 y 446 del Código General del Proceso.

5.9.1. Notificación de la Liquidación de Crédito y Costas: Como ya se había mencionado, se notificará al ejecutado dentro de los tres (3) días siguientes a recibida la notificación para presentar excepciones frente a la liquidación de crédito y costas, si el mismo no se pronuncia se entenderán aceptadas.

5.10. Resolución que Aprueba la Liquidación de Crédito y Costas: Si bien no es una resolución obligatoria, debido a la aceptación del deudor al no pronunciarse al traslado, se hace una identificación plena del día del envío de la notificación y de la fecha de realización del crédito.

5.11. Resolución por medio de la cual se Fija el Avalúo del Inmueble: La resolución por medio de la cual se fija el avalúo se registrará por las reglas del artículo 444 del Código General del

Proceso, el cual establece que el avalúo será entonces el que dicte el Certificado Catastral, es decir, el avalúo catastral incrementado en un cincuenta por ciento (50%), y deberá entonces en la resolución establecerse los dos valores. Asimismo, se hará la respectiva notificación de la misma adjuntando una copia al deudor/ejecutado.

5.12. Resolución de Aviso de Remate: Para surtir esta resolución es imperativo que se encuentre en firme el embargo, secuestro y avalúo del inmueble, aunque no es necesario que este en firme la Liquidación de Crédito y Costas, se fijará entonces en las listas de remate el inmueble, posteriormente se fijará la fecha de apertura de la licitación y demás reglas que dicte el artículo 444 y siguientes del Código General del Proceso.

5.13. Resolución que Aprueba el Remate: Posterior al proceso de remate, se hará la resolución en la que se aprobará la licitación y adjudicación del predio rematado, así como se solicitará el título ejecutivo el cual será consignado en el Banco Agrario a nombre de la entidad, pagándose así la obligación adeudada.

Frente a la Prescripción de la facturación, la Superintendencia de Servicios públicos ha sido clara al indicar lo siguiente:

Frente a la prescripción la Superintendencia de Servicios públicos ha unificado en sus conceptos la posición que expresa que esta ópera a los cinco años por considerar que la factura es un título ejecutivo. La factura cambiaria es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como título valor, por ende, la prescripción de la acción cambiaría 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 esta la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios 2016).

Por último, se debe indicar que las empresas tienen la potestad de realizar a cuerdos de pago con los usuarios con el fin de que se pongan al día en las sumas adeudadas por concepto de prestación de servicios públicos domiciliarios, esto debe entenderse como una opción facultativa de las empresas ya que no se encuentran obligadas a hacerlo.

Conclusiones

La Constitución de 1991 trajo cambios positivos al país en todos los ámbitos jurídicos, uno de sus grandes logros, además de la tutela, fue regulación frente a la prestación de los servicios públicos y la obligatoriedad por parte del Estado de estos. Luego, se ve sujeta a la creación de un estatuto que reglamente y controle este compromiso adquirido por el Estado y entonces se crea la Ley 142 de 1994.

Para entonces, era necesaria una regulación, por lo tanto, fueron implementadas las Superintendencias y las comisiones de regulación, con el fin de que se pudiera verificar de cierta manera la prestación de dichos servicios, que se debían considerar de primera necesidad.

Cabe destacar que a pesar de que la prestación de los servicios públicos es considerado constitucionalmente como un fin del Estado Social de Derecho, el régimen de servicios públicos domiciliarios no planteó en ningún momento criterios de gratuidad o exoneración de pago, por lo cual en virtud de la relación contractual que existe entre los usuarios y las empresas, los valores derivados de la prestación del servicio pueden ser cobrados por las empresas de acuerdo a los criterios que estas contemplen en cuanto a recuperación de cartera.

Las empresas de Servicios públicos domiciliarios deben contar con un margen de equilibrio financiero que permita eficiencia en su gestión, además para la extensión de la cobertura en materia de servicios públicos es necesario que los recaudos que realizan las empresas por la prestación de servicios sean efectivos.

La mora en el pago de servicios públicos domiciliarios genera en las empresas prestadoras un déficit que puede afectar la continuidad y disponibilidad del servicio que prestan,

poniendo en riesgo el interés general, así entonces las empresas de servicios públicos cuentan con la posibilidad de realizar cobros ejecutivos por la vía ordinaria o ejerciendo el cobro coactivo.

En este caso la herramienta del cobro coactivo representa herramienta eficaz y altamente efectiva en las finanzas de las empresas de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá que tienen la posibilidad de recaudar su cartera en mora por este medio, ya que el proceso de cobro coactivo representa mayor celeridad y eficiencia en la recuperación de rubros adeudados por los usuarios. Esta potestad dada a las entidades permite recobrar unos rubros que son indispensables para el sostenimiento de la empresa y comprometen de cierta manera los planes de expansión, de mantenimiento y mejora de las redes de prestación del servicio público de agua y alcantarillado.

El proceso de cobro coactivo tiene como objetivo permitir a las empresas industriales y comerciales del Estado contar con una forma efectiva de recaudo de la cartera adeudada por usuarios morosos, esta herramienta ha facilitado el cobro en términos de eficiencia ya que, sin duda alguna resulta más rápida que la jurisdicción ordinaria para este tipo de cobros, debido a la gestión y los resultados de la misma son responsabilidad de la misma empresa.

Por lo tanto, contar con herramientas como el cobro coactivo que permiten una gestión más eficiente en el cobro de deudas, representa un alivio para las empresas prestadoras, ya que no deben incurrir en costos mayores para acudir a la jurisdicción ordinaria para el cobro de cartera morosa. El contrato de condiciones uniformes que enmarcan la relación contractual entre el usuario y las empresas comprende una serie de derechos y deberes recíprocos a los que se encuentran sujetos las partes, así la prestación de servicios públicos contempla el pago de un precio por parte del usuario que lo recibe debido a que, el régimen de servicios públicos domiciliarios no contempla gratuidad ni exoneración de pago en la prestación.

Referencias

Textos

Amador Cabra, L. (2009). Intervención del Estado y modernización del modelo regulatorio de costos y tarifas en Colombia. *Con-Texto*, (27), 39-74. Recuperado a partir de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/2556>

Arias García, F. (2010). La consideración de los servicios públicos domiciliarios como actividad económica bajo el clausulado del estado social de derecho. *Principia Iuris*, 10(10), 76 - 102. Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/492/515>

Ávila Menjura, J., & Rodríguez García, D. (2016). Condiciones especiales de pago e intereses moratorios: herramienta de recaudo o instrumento nocivo para el sistema tributario. *Revista De Derecho Fiscal*, (9), 7-28. <https://doi.org/10.18601/16926722.n9.02>

Bedoya Giraldo, H. (1997). *Revista Letras Jurídicas*, Vol. 2. No. 2. Fondos de Solidaridad y Retribución de Ingresos. Medellín.

Buitrago, C., Osorio, G., Conde, H., & Moreno, M. (1997). *Servicios públicos domiciliarios Calidad de vida y construcción del estado social de derecho*. Investigación realizada por Unidad de investigaciones jurídicas sociales "Gerardo Molina", Universidad Nacional de Colombia. Bogotá (Cundinamarca, Colombia): Imprenta Nacional.

Burgos, A. (2012). *La jurisdicción coactiva y su desarrollo en la legislación colombiana (Tesis de especialización)*. Pasto. Universidad de Nariño. Recuperado de <http://sired.udenar.edu.co/2690/1/89378.pdf>

Cadavid Giraldo, N. (2008). Agua para consumo doméstico en Colombia. Costos y regulación tarifaria. *Gestión Y Ambiente*, 11(1). Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/download/9217/9858>

- Comisión de Regulación de Agua potable y saneamiento básico. (2014). Guía para el Usuario Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Bogotá: Fénix Media Group. Recuperado de <http://cra.gov.co/apc-aa-files/32383933383036613231636236623336/cartilla-usuarios-cra.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia (2000), Sentencia C-666 de junio 08. M.P José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional de Colombia (2014), Sentencia T-028 de enero 27. M.P María Victoria Calle.
- Cuervo, L. M. (1988). Economía Política de los Servicios Públicos. Una visión Alternativa. Centro de Investigación y Educación Popular. Santa Fe de Bogotá.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2015). Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la Defensoría del Pueblo. Bogota. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/attachment/601/MANUAL%20DE%20COBRO%20PERSUASIVO%20Y%20COACTIVO.pdf>.
- Durango Roldán, L. (2005). El contrato de condiciones uniformes de servicios públicos domiciliarios. Colombia: Librería Jurídica Sánchez R.
- Echeverri, Á. (2013). La noción del servicio público y el Estado social de derecho. El caso colombiano. *Novum Jus*, 7(2), 111-127. <http://dx.doi.org/10.14718/novumjus.2013.7.2.4>
- Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P. (2017). Resolución *Acueducto.com.co*. Recuperado el 24 de junio de 2017, de http://www.acueducto.com.co/wascont/CobroCoactivoWeb/index_publico.html
- Gutiérrez, O. (2012). Existe solidaridad en el contrato de servicios públicos domiciliarios. *Principia Iuris*, 17(17). Recuperado de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/464>

- Hernández, P. (2014). De los servicios públicos domiciliarios como derecho fundamental. Un derecho de la población vulnerable: estudio comparado – Colombia frente a España (Artículo de investigación de Pregrado). Universidad Católica de Colombia. Recuperado de http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/1926/1/Servicios_Publicos_Domiciliarios_un_derecho_de_la_Poblacion_Vulnerable.pdf
- Moreno, L. (2001). Servicios Públicos Domiciliarios. (1st. Ed). Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio de Colombia. (2014). *Guía de orientación para el uso y destinación de los recursos de subsidios e inversiones*. Bogotá. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Guia%20orientaciones%20uso%20y%20destinaci%C3%B3n%20SGP-APSB%20inversi%C3%B3n%20y%20subsidios%202014.pdf>
- Ochoa, O. (2011). Revista Pensamiento Jurídico No. 34. Reflexiones en torno al Régimen de Subsidios y Contribuciones, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo. Recuperado de https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/37768/pdf_182
- Ochoa, O. (2011). Aspectos relevantes del régimen presupuestal de las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas. *Novum Jus: Revista Especializada En Sociología Jurídica Y Política*, 5(2), 29-48. Recuperado de https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/677
- Piza Rodríguez, J., & Insignares Gómez, R. (2004). Edición Especial. Impacto tributario en los servicios públicos domiciliarios. *Con-Texto*, (21), 85-96. Recuperado a partir de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/2006>
- Piza Rodríguez, J., González Parra, O.L. (2010). La recaudación Tributaria. En J. R. Piza Rodríguez, *Derecho Tributario, procedimiento y régimen sancionatorio*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. (715).

Rueda Mantilla, D. (2016). La declaración electrónica y el título ejecutivo dentro del proceso de cobro coactivo. *Revista De Derecho Fiscal*, (9), 77-91. <https://doi.org/10.18601/16926722.n9.06>

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2004). Impacto sectorial de los diez años de la legislación marco de servicios públicos domiciliarios en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2008). *Doctrina jurídica unificada en materia de servicios públicos domiciliarios Tomo 3*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/3493/36657>

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2012). *Concepto unificado SSPD-ojo-2010-12*. Bogotá. Recuperado de www.normoteca.co/normahtml/concepto_sspd_2010_12.doc

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2015). *Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado. Grandes Prestadores*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/11224/91303>

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2015). 20 años de historia y un futuro de grandes retos. Bogotá. Recuperado de <http://www.superservicios.gov.co/content/download/10546/86991>

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2016). CONCEPTO UNIFICADO 3. Bogotá. Recuperado de http://www.notinet.com.co/administrativo/servicios_publicos/La%20factura%20de%20servicios%20publicos%20domiciliarios

Sutorius, M., & Rodríguez, S. (2015). La fundamentalidad del derecho al agua en Colombia. *Revista Derecho Del Estado*, (35), 243. <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n35.09>

Valencia G. (2004). Metamorfosis del Estado: de empresario a regulador: El caso de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Ecos de Economía No. 18. Medellín, abril de 2004. Recuperado de http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/4055/1/ValenciaGerman_2004_MetamorfosisEstadoColombia.pdf