



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 196 DE 2022

(abril 25)

Bogotá, D.C.,

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

REF. Solicitud de concepto⁽¹⁾
COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020⁽²⁾, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...*absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios*”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011⁽³⁾, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁽⁴⁾.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

Como antecedente de la consulta, manifiesta un prestador, que se encuentra realizando un proceso exhaustivo de recuperación de cartera para usuarios morosos y que una usuaria manifiesta no contar con la capacidad económica para realizar pagos mensuales de su deuda, pero que puede realizar trabajos en la empresa prestadora a modo de pago. Con fundamento en lo anterior, se formula la siguiente consulta:

“(...) viabilidad jurídica de realizar un acuerdo con la usuaria en cuestión en la cual se pacte que la forma de pago de la deuda sea en especie y no en suma de dinero.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁵⁾

CONSIDERACIONES

De forma previa y con el fin de emitir un concepto de carácter general, es preciso indicar que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se expiden conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En claro lo anterior, para iniciar, se trae a colación lo establecido en los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994:

“Artículo 128. Contrato de servicios públicos. *Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.*

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aún cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios. (...) (Subraya fuera de texto)

“Artículo 129. Celebración del Contrato. *Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.*

En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio”. (Subrayas fuera del texto)

Conforme con lo dispuesto, el contrato de prestación de servicios públicos se rige de manera general por las condiciones uniformes previamente establecidas por el prestador, a través de las cuales se determinan, entre otros aspectos, los derechos y deberes tanto del prestador del servicio, como del suscriptor o usuario del mismo, así como las conductas que generan el incumplimiento del contrato y sus consecuencias, los procedimientos para la práctica de visitas, el trámite de peticiones, quejas y recursos, los plazos de entrega de las facturas, las causales de suspensión y corte del servicio y de terminación del contrato.

De igual forma, a la luz de los artículos transcritos, el contrato de servicios públicos existe cuando se cumplen las siguientes condiciones: (i) que el prestador del servicio defina las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestarlo, aunque algunas de ellas sean objeto de acuerdo especial con uno o varios usuarios; (ii) que el suscriptor o futuro usuario del servicio, solicite recibir el servicio en un inmueble determinado; y (iii) que tanto el solicitante como el inmueble, cumplan con las condiciones técnicas exigidas por el prestador, y jurídicas exigidas por la ley.

Ahora bien, jurisprudencialmente se ha señalado, que el carácter uniforme de las condiciones del contrato de servicios públicos, hace que sea considerado como un contrato de “*adhesión*”, lo que significa que el usuario acepta las condiciones previamente establecidas por el prestador del servicio, las cuales son ofrecidas de manera masiva y homogénea al público en general, sin que exista la posibilidad de discutir su contenido. Lo anterior, no es obstáculo para que el prestador pueda realizar acuerdos particulares con algunos usuarios específicos, especialmente en lo referente al precio o a la calidad del servicio, por el hecho de tratarse de usuarios con características particulares.

De igual forma vale precisar, que este contrato no es gratuito, lo cual quiere decir que ninguna persona puede ser exonerada del pago del servicio, toda vez que el pago de la tarifa es fundamental, pues la empresa realiza inversiones e incurre en costos altos para prestar el servicio. y por tal razón es vital que recupere los recursos en que ha incurrido.

En efecto, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-580 de 1992, hizo referencia a la imposibilidad de considerar los servicios públicos domiciliarios como gratuitos, y con la expedición de la Ley 142 de 1994, el legislador, acogiendo los señalamientos efectuados al respecto, así como lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución Política, que señala que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, se funda en los principios de costos, y de solidaridad y redistribución de ingresos, consagró la improcedencia de la exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios para los usuarios de los mismos en el numeral 9 del artículo 99 de la citada ley, al señalar “(...) *no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica*”.

Teniendo en cuenta que la tarifa es el precio que se paga por el servicio y se remuneran los costos en que ha incurrido el prestador para efectuar la prestación

del mismo, es claro que dicha prestación no es gratuita, motivo por el cual corresponde a los usuarios efectuar el pago de la misma, en la que se deben tener en cuenta los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, como bien lo señala el artículo 87 ibídem. Ello se corrobora con lo dispuesto en el artículo 128 del mismo compendio normativo, que señala que la empresa presta estos servicios al usuario, "a cambio de un precio en dinero", siendo esta la principal obligación a cargo del suscriptor y/o usuario de estos servicios.

Conforme con lo señalado, es dable colegir que el régimen de estos servicios determina la imposibilidad de exonerar del pago de los servicios públicos domiciliarios a ningún usuario, y en tal razón, tampoco se pueden efectuar amnistías al respecto, por la inexistencia de los conceptos de gratuidad y de exoneración en el pago de estos dentro del régimen. Por el contrario, como se indicó, es deber de los prestadores acudir a las acciones o mecanismos legalmente establecidos para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados por los usuarios, a la luz de los criterios que orientan el régimen tarifario de estos servicios.

Con respecto a las deudas derivadas de la prestación de la prestación de estos servicios, y en razón a la onerosidad que los caracteriza, los prestadores de estos servicios deberán utilizar los mecanismos legales que consideren apropiados, con el objeto de recuperar los dineros que, en razón de la prestación, adeuden los suscriptores y/o usuarios de los mismos.

En este sentido, las deudas aludidas pueden ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria, toda vez que las facturas de servicios públicos domiciliarios son títulos ejecutivos que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, por lo que su pago puede obtenerse mediante el adelantamiento de un proceso ejecutivo ante dicha jurisdicción, siendo este el mecanismo legal que por excelencia pueden utilizar todos los prestadores. De igual forma, el cobro de estas deudas puede realizarse a través de la jurisdicción coactiva, pero solamente en aquellos casos en que sea procedente, de acuerdo con la naturaleza del prestador (empresas industriales y comerciales del Estado - EICE y municipios prestadores directos).

Ahora bien, ante la ocurrencia de circunstancias que dificulten el pago de las facturas, las partes del contrato de servicios públicos tienen la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos de pago, con el propósito de que los usuarios que se encuentran en mora en el pago de sus facturas, puedan efectuar el pago de dichos valores de forma escalonada. Dichos acuerdos se suscriben en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes y, por tanto, se encuentran por fuera de la órbita de competencia de esta Superintendencia, ya que no se rigen por la Ley 142 de 1994.

En efecto, en estos casos, el prestador y el usuario deudor tienen un doble vínculo contractual, el primero emanado del contrato de servicios públicos, y el segundo, del acuerdo de pago suscrito, los cuales, si bien son paralelos y han sido celebrados por las mismas partes, son independientes y autónomos. Al respecto,

es importante tener en cuenta, que las obligaciones que surgen del acuerdo de pago no se rigen por la Ley 142 de 1994, y por ende su observancia o inobservancia, no es de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Al respecto es de señalar que, todos los prestadores de estos servicios, independientemente de la forma asociativa que hayan escogido al momento de conformarse (art. 15, Ley 142 de 1994), se encuentran facultados para celebrar válidamente estos acuerdos con los suscriptores y/o usuarios del servicio, toda vez que su celebración responde al principio jurídico de la autonomía de la voluntad privada (arts. 1494 y 1602, Código Civil), y su propósito principal, es el de lograr el recaudo de las sumas que se encuentran en mora, sin necesidad de acudir a un proceso judicial, que puede hacer más dispendioso este recaudo.

En este sentido, las condiciones que contenga el acuerdo o compromiso de pago que celebren las partes, serán aquellas que estas consideren adecuadas a sus posibilidades e intereses, es decir que pueden pactar de acuerdo con lo que consideren pertinente, pagos escalonados, con la temporalidad que a bien tengan, en dinero o en especie, etc.

De igual forma, ante el incumplimiento de los pagos convenidos por las partes a través de un acuerdo de pago, celebrado para pagar el valor de una factura de servicios públicos en mora, el prestador no podrá acudir al mecanismo de suspensión del servicio para compeler al usuario al pago del mismo, ya que dicha suspensión solamente opera frente al contrato de servicios públicos. En efecto, el acuerdo de pago constituye un nuevo título, a través del cual el prestador podrá hacer exigibles las obligaciones allí pactadas a cargo del usuario que, si bien surgieron en razón de la ejecución del contrato de servicios públicos, constituyen un contrato distinto.

Es importante precisar que, una vez celebrado el acuerdo de pago, convenio o plan de financiación, éste regulará las relaciones entre las partes frente a su objeto, que es totalmente distinto al del contrato de servicios públicos, ya que está referido al pago de una suma de dinero adeudada por el suscriptor o usuario al prestador, la que debe ser cancelada en la forma en que lo hayan acordado las partes.

En este orden de ideas, y volviendo al contrato de servicios públicos, es de precisar que uno de los elementos esenciales del mismo, es el precio en dinero que debe pagar el usuario por la prestación del servicio. De manera que el usuario se encuentra obligado a realizar el respectivo pago, como contraprestación por el suministro del servicio respectivo, sin que en la disposición anteriormente transcrita se haga referencia a la posibilidad de efectuar el pago, a través de un medio diferente al dinero.

Sobre el particular, el diccionario de la Real Academia Española - RAE, define el dinero y la moneda, de la siguiente forma:

“dinero.

Del lat. denarius.

1. *m. Moneda corriente.*
2. *m. Hacienda, fortuna. María es una persona de dinero.*
3. *m. Moneda de plata y cobre usada en Castilla en el siglo XIV y que equivalía a dos cornados.*
4. *m. Antigua moneda de plata del Perú.*
5. *m. penique(? moneda británica que vale la centésima parte de la libra esterlina).*
6. *m. ochavo(? moneda).*
7. *m. Peso de 24 granos, equivalente a 11 g y 52 cg, que se usaba para las monedas y objetos de plata.*
8. *m. Econ. Medio de cambio o de pago aceptado generalmente”*

“moneda

Del lat. monçta.

1. *f. Pieza de oro, plata, cobre u otro metal, regularmente en forma de disco y acuñada con los distintivos elegidos por la autoridad emisora para acreditar su legitimidad y valor, y, por ext., billete o papel de curso legal.*
2. *f. Dinero, caudal.*
3. *f. Instrumento aceptado como unidad de cuenta, medida de valor y medio de pago.*
4. *f. Conjunto de signos representativos del dinero circulante en cada país”.*

De estas definiciones es dable inferir, que cuando la norma aludida hace referencia al “*precio en dinero*” que debe pagar el usuario por la prestación del servicio, está haciendo alusión a recursos económicos o monetarios, los cuales, para el caso de nuestro país, se traducen en pesos colombianos, es decir, al instrumento aceptado como unidad de cuenta, medida de valor y medio de pago en Colombia, motivo por el cual es dable inferir, que no es posible que dicho pago se realice a través de un medio diferente al establecido por el legislador.

CONCLUSIONES

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

- El contrato de servicios públicos es un contrato de carácter uniforme y consensual, mediante el cual una empresa de servicios públicos domiciliarios le presta el servicio a un usuario a cambio de un “*precio en dinero*”, ya que así lo dispone el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, sin que en esta disposición se haga referencia a la posibilidad de pagos a través de medios diferentes al dinero.

- La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-580 de 1992, hizo referencia a la imposibilidad de considerar los servicios públicos domiciliarios como gratuitos, y con la expedición de la Ley 142 de 1994, el legislador, acogiendo los señalamientos efectuados al respecto, así como lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución Política, que señala que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, se funda en los principios de costos, y de solidaridad y redistribución de ingresos, consagró la improcedencia de la exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios para los usuarios de los mismos (núm.. 99.9, art. 99, Ley 142 de 1994).

- Es deber de los prestadores acudir a las acciones o mecanismos legalmente establecidos para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados por los usuarios, a la luz de los criterios que orientan el régimen tarifario de estos servicios, en razón a la onerosidad que los caracteriza, utilizando para ello los mecanismos legales que consideren apropiados, con el objeto de recuperar los dineros que, en razón de la prestación, adeuden los suscriptores y/o usuarios de los mismos.

- Ante la ocurrencia de circunstancias que dificulten el pago de las facturas, las partes del contrato de servicios públicos tienen la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos de pago, con el propósito de que los usuarios que se encuentran en mora en el pago de sus facturas, puedan efectuar el pago de dichos valores de forma escalonada, acuerdos que se suscriben en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes y, que por tanto, se encuentran por fuera de la órbita de competencia de esta Superintendencia, ya que no se rigen por la Ley 142 de 1994.

- En este sentido, las condiciones que contenga el acuerdo o compromiso de pago que celebren las partes, serán aquellas que estas consideren adecuadas a sus posibilidades e intereses, es decir que pueden pactar de acuerdo con lo que consideren pertinente, pagos escalonados, con la temporalidad que a bien tengan, en dinero o en especie, etc.

- Así las cosas, en resumen, cuando se trata del contrato de servicios públicos, el pago debe efectuarse en dinero, tal como lo dispone la norma (artículo 128 de la Ley 142 de 1994); sin embargo, cuando tal pago –por encontrarse en mora- es objeto de un acuerdo o compromiso de pago que suscriban las partes, se podrá pactar, si así lo disponen de forma voluntaria, el pago de la deuda derivada del consumo de los servicios públicos domiciliarios en la forma en que a bien tengan (en dinero, en especie, permuta, etc.).

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/consulta-normativa>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

<NOTAS DE PÍE DE PAGÍNA>

1. Radicado 20225290794962

TEMA: CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS

Subtemas: Forma de pago, pago en especie

2. *“Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.*

3. *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

4. *“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

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

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