



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 248 DE 2022

(mayo 17)

Bogotá D.C.,

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>(1)</sup>**

#### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>(2)</sup>, 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<sup>(3)</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>(4)</sup>.

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 párrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

#### **CONSULTA**

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(…) 1. ¿Puede la empresa de Gas Natural en virtud de la facultad de realizar inspecciones para detectar consumos no facturados, romper los candados que protegen el medidor argumentando que esa facultad está estipulada en el Contrato?

2. ¿De estar estipulada es legal?

3. ¿De ser así, ¿cómo puede el usuario proteger el medidor? (...)”.

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>(6)</sup>

Resolución CREG 067 de 1995<sup>(6)</sup>

Resolución CREG 108 de 1997<sup>(7)</sup>

Resolución CREG 059 de 2012<sup>(8)</sup>

Concepto jurídico unificado SSPD-OJU-2010-12

## **CONSIDERACIONES**

De manera inicial es necesario reiterar que, el alcance de los conceptos jurídicos emitidos por esta Superintendencia en ejercicio de su función consultiva, se enmarca en las previsiones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, que sobre el particular señala:

**“Artículo 28. Alcance de los conceptos.** *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”* (Subraya fuera de texto)

En este sentido, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no pretende resolver situaciones particulares o establecer excepciones u obligaciones normativas para los peticionarios; por el contrario, busca brindar orientación, comunicación e información acerca de la manera cómo actúa la administración en la generalidad de los casos.

Así las cosas, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas, es necesario realizar un esbozo general respecto a los contratos de servicios públicos, haciendo referencia a lo preceptuado en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el cual señala lo siguiente:

**“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)

Con respecto a las características del contrato de servicios públicos, esta oficina a través del Concepto unificado SSPD-OJU-2010-12, manifestó:

### **“2.3. CONDICIONES UNIFORMES Y ADHESIÓN.**

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el contrato de servicios públicos es un acuerdo uniforme en donde la empresa, de manera previa a su suscripción, ha definido las estipulaciones contractuales. La anterior norma es concordante con el artículo 129 de la Ley 142.*

Es decir, que las empresas definen en el contrato unas condiciones iguales para todos los usuarios, sin perjuicio de las especiales que se pacten con alguno o algunos usuarios. En ese contexto, por regla general, el usuario tiene que adherirse o plegarse a esas condiciones, sin que en principio tenga posibilidad de negociación. Esta es una característica propia de los contratos que rigen este tipo de servicios que se ofrecen de manera masiva y con características homogéneas en calidad, cantidad y precio.

(...)

#### **2.4. CONSENSUALIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

El artículo 128 de la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de la uniformidad y adhesividad antes analizadas, señala también que el contrato de servicios públicos es consensual. Ahora bien, según el artículo 1500 del Código Civil, un contrato es consensual cuando se perfecciona por el sólo consentimiento de las partes. Es decir, en oposición a los contratos solemnes, el contrato de servicios públicos no requiere de formalidades especiales para que surta efectos jurídicos.

La Corte Constitucional se refirió a este aspecto en la sentencia C-1162 de 2000, en los siguientes términos:

(...) Cabe aclarar que este tipo de contratos por adhesión, también llamados “de cláusulas uniformes”, no excluye, según lo determina la propia ley, el carácter consensual de los mismos, pues sí existe voluntad del usuario, sólo que ésta se pliega a las estipulaciones previamente definidas en el contrato por la empresa prestadora”.

De igual forma, en Sentencia C-075 de 2006 expresó lo siguiente:

“El citado acto jurídico para su formación no se encuentra sometido a ningún tipo de solemnidad, razón por la cual en cuanto a su celebración sigue la regla general en materia de creación de los negocios jurídicos, conforme a la cual éstos se perfeccionan por el sólo consentimiento de las partes (principio de consensualidad de los actos jurídicos). Así lo reconoce el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, al determinar que: “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” (Subraya fuera de texto)

Al respecto es de indicar 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; sin embargo, ello 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.

En este sentido, hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio, contrato que valga señalar, no requiere de solemnidades específicas para su perfeccionamiento, pues conforme lo dispone el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, este contrato existe, desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que va a prestar el servicio y quien utiliza el inmueble, solicita recibir allí el servicio, siempre y cuando el solicitante y el inmueble se encuentren en las condiciones previstas por la ley y por el prestador para que se realice la conexión del mismo.

Así las cosas, es dable colegir que si existe un prestador de servicios públicos domiciliarios que ha definido previamente las condiciones uniformes en que va a prestar el servicio de que se trate, y el propietario de un

inmueble, o quien lo habite en calidad de arrendatario, poseedor, comodatario, etc., le solicita a tal prestador la conexión del servicio, y este accede a efectuar la conexión del mismo, se entenderá claramente que existe un contrato de servicios públicos, lo que por ende crea la relación contractual entre las partes aludidas, así como el surgimiento de los derechos y obligaciones que emergen del acuerdo contractual, para cada una de ellas, sin que sea necesaria la suscripción de documento alguno entre las partes.

Por su parte, el artículo 132 de Ley 142 de 1994, determina con respecto al régimen legal del contrato de servicios públicos lo siguiente:

***“Artículo 132. Régimen legal del contrato de servicios públicos. El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta Ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil.***

*“Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán éstas. Al definir los efectos fiscales del contrato de servicios públicos, se tendrá en cuenta que, a pesar de tener condiciones uniformes, resulta celebrado con cada usuario en particular”.*

Conforme con lo indicado, son las disposiciones establecidas en las normas legales y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y las condiciones especiales y uniformes estipuladas en el contrato de servicios públicos, las que regulan las relaciones entre las partes del contrato de servicios públicos, y tal como lo indica la misma disposición, cuando se presenten situaciones de conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán las especiales.

Ahora, en cuanto se refiere a los dispositivos de medida, es de indicar que el artículo 144 ibídem determina que, en las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos, se puede exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos, y que es su obligación repararlos o reemplazarlos a satisfacción del prestador cuando su funcionamiento no permita determinar con precisión los consumos o por desarrollo tecnológico de los mismos; sin embargo, no se puede perder de vista que con respecto al control sobre su funcionamiento, el artículo 145 determina lo siguiente:

***“Artículo 145. Control sobre el funcionamiento de los medidores. Las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. Se permitirá a la empresa, inclusive, retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado.”***

Conforme con lo indicado, es claro que corresponde a las partes contractuales adoptar las medidas de precaución, que de manera eficaz eviten la alteración del instrumento de medida, entre las cuales se encuentran aquellas encaminadas a que tal dispositivo no pueda ser objeto de manipulación, por personas ajenas a las partes.

De cara a lo anterior, es de precisar que, en el régimen de los servicios públicos en general, tanto el retiro como el cambio de los dispositivos de medida, debe efectuarse observando el derecho al debido proceso del usuario por parte del prestador, dentro del cual se encuentra la obligación de dar un aviso previo al afectado, indicando las razones por las cuales se lleva a cabo tal cambio.

En todo caso, el valor del nuevo equipo de medida que se instale debe ser asumido por el usuario ya que, conforme lo dispone el artículo 135 de la Ley 142 de 1994, *“La propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa será de quien los hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión”*, norma que de igual forma señala *“(…) Sin perjuicio de las labores propias de mantenimiento o reposición que*

*sean necesarias para garantizar el servicio, las empresas no podrán disponer de las conexiones cuando fueren de propiedad de los suscriptores o usuarios, sin el consentimiento de ellos. (...)*, lo que permite colegir que, aunque los prestadores pueden disponer de las conexiones de propiedad de los usuarios, incluyendo en ellas el dispositivo de medición del consumo, ello solamente será procedente cuando cuenten con el consentimiento de los usuarios.

Así las cosas, y en referencia a las prerrogativas del prestador para proceder a la toma de lectura del medidor, es pertinente reiterar que este deberá ceñirse al procedimiento que para el efecto se encuentre establecido en las disposiciones legales y regulatorias, y en las condiciones uniformes del contrato. Se reitera que, en todo caso, el prestador deberá observar el derecho al debido proceso que ampara al usuario.

Al respecto, es importante traer a colación lo dispuesto en la Resolución CREG 067 de 1995 que, en cuanto a la revisión de las instalaciones del servicio público de gas combustible por redes y de los dispositivos de medición, señala lo siguiente:

***“V. 5.1. Revisión a las instalaciones y medidores del usuario.***

***5.23.*** *El distribuidor estará obligado a inspeccionar las instalaciones del usuario periódicamente y a intervalos no superiores a cinco años, o a solicitud del usuario, consultando las normas técnicas y de seguridad. Realizará pruebas de hermeticidad, escapes y funcionamiento, a fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones de este Código y de los contratos que se suscriban con el usuario. El costo de las pruebas que requieren. Estarán a cargo del usuario.*

***5.24.*** *La empresa deberá colocar una etiqueta visible donde conste la fecha de revisión y deberá emitir una constancia al usuario.*

***5.25.*** *Cuando el distribuidor requiera revisar las instalaciones del usuario o realizar visitas técnicas de revisión e instalación o retiro de medidores, el usuario deberá acceder a esta solicitud previa notificación por escrito (...)* (Subrayas fura del texto)

Como se observa, el Código de Distribución de Gas Combustible por redes determina que, si bien el distribuidor de este servicio se encuentra facultado para revisar las instalaciones del usuario o para realizar visitas técnicas de revisión e instalación o retiro de medidores, será necesario para ello, que el prestador envíe previamente y por escrito, una notificación al usuario sobre la revisión que se va a efectuar, y que este último acceda a dicha solicitud, es decir, que manifieste su intención de aceptar la visita referida.

Por su parte, los artículos 70 y 26 de la Resolución CREG 108 de 1997, en cuanto al contenido mínimo del contrato de servicios públicos, y al control sobre el funcionamiento de los medidores, disponen:

***Artículo 70 Contenido mínimo del contrato.*** *El Contrato de servicios públicos deberá contener, como mínimo, las siguientes estipulaciones: (...)*

***4.*** *Las obligaciones, deberes y derechos, que corresponden a cada una de las partes, los cuales deberán determinarse en forma expresa, clara y concreta.*

*(...)*

***18.*** *Facultades y obligaciones relativas a la instalación, mantenimiento, reposición y control del funcionamiento de los medidores (...)*

**“Artículo 26o. Control sobre el funcionamiento de los medidores.** El control sobre el funcionamiento de los medidores se sujetará a las siguientes normas:

a) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 142 (sic) de la ley 142 de 1994, las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. Se permitirá a la empresa, inclusive, retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado.

b) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la ley 142 de 1994, no será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor (...)” (Subrayas fuera del texto)

Conforme con lo indicado en la Resolución CREG 108 de 1997, dentro de las estipulaciones mínimas que debe contener el contrato de servicios públicos, se encuentran las referentes a las “*facultades y obligaciones relativas a la instalación, mantenimiento, reposición y control del funcionamiento de los medidores*”, lo que significa que el prestador dentro de las mismas, puede incluir la prohibición de que los usuarios del servicio a su cargo, instalen elementos tales como candados, cadenas, rejas o en general, aquellos elementos que impidan el libre acceso del prestador a la caja en la cual se encuentra ubicado el medidor, y en caso de que los mismos hayan sido instalados, será obligación del suscriptor o usuario, facilitar el acceso del prestador al dispositivo de medición en todo momento.

Por su parte, el artículo 26 replica lo indicado en el artículo 145 de la Ley 142 de 1994, en el sentido de indicar que las condiciones uniformes del contrato permitirán -tanto al prestador como al suscriptor o usuario- verificar el estado de los medidores, y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren.

Finalmente es de advertir que, en caso de renuencia del usuario a la realización de las visitas mencionadas, el prestador cuenta con los mecanismos consagrados en la regulación, tal como el contemplado en el artículo 8o de la Resolución CREG 059 de 2012:

**“Artículo 8.** Modificar el numeral 5.17., del Anexo General de la Resolución CREG 067 de 1995, el cual quedará así:

**“5.17. El distribuidor o el comercializador tendrán derecho a suspender o discontinuar el servicio por cualquiera de las siguientes razones, previa notificación escrita al usuario:**

(i) Falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de tres períodos de facturación;

(...)

(viii) En caso de que se impidiera injustificadamente al distribuidor o el comercializador el acceso al medidor u otras instalaciones del servicio, o se obstruyera el acceso a las mismas, o dicho acceso fuera peligroso; (...).” (Subrayas fuera del texto)

**CONCLUSIONES**

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se responden las preguntas de la siguiente manera:

Conforme lo indica el artículo 132 de la Ley 142 de 1994, son las disposiciones establecidas en las normas legales y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y las condiciones especiales y uniformes estipuladas en el contrato de servicios públicos, las que regulan las relaciones entre las partes del contrato de servicios públicos.

En este sentido, el artículo 135 de la Ley 142 de 1994, determina que *“las empresas no podrán disponer de las conexiones cuando fueren de propiedad de los suscriptores o usuarios, sin el consentimiento de ellos”*, lo que permite colegir que, si bien los prestadores pueden disponer de las conexiones de propiedad de los usuarios, incluyendo en ellas el dispositivo de medición del consumo, ello solamente será procedente cuando cuenten con el consentimiento del usuario.

De igual forma, el Código de Distribución de Gas Combustible por redes determina que, si bien el distribuidor de este servicio se encuentra facultado para revisar las instalaciones del usuario o para realizar visitas técnicas de revisión e instalación o retiro de medidores, será necesario para ello, que el prestador envíe previamente y por escrito, una notificación al usuario sobre la revisión que se va a efectuar, y que este último acceda a dicha solicitud, es decir, que manifieste su intención de aceptar la visita referida.

Por su parte, los artículos 145 de la Ley 142 de 1994 y 26 de la Resolución CREG 108 de 1997, determinan que las condiciones uniformes del contrato permitirán -tanto al prestador como al suscriptor o usuario- verificar el estado de los medidores y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren, dentro de las cuales, se podría contemplar la utilización de candados o de otras medidas que propendan por la seguridad e inalterabilidad del dispositivo de medida, para que tal dispositivo no pueda ser objeto de manipulación por personas ajenas a las partes; ello siempre y cuando tales elementos no impidan al prestador del servicio, adelantar las actividades a su cargo.

No obstante lo indicado, en las estipulaciones del contrato de servicios públicos, referentes a las *“facultades y obligaciones relativas a la instalación, mantenimiento, reposición y control del funcionamiento de los medidores”*, el prestador puede incluir la prohibición de que los usuarios del servicio a su cargo, instalen elementos tales como candados, cadenas, rejas o en general, aquellos elementos que impidan el libre acceso del prestador a la caja en la cual se encuentra ubicado el medidor, y en caso de que los mismos hayan sido instalados, será obligación del suscriptor o usuario, facilitar el acceso del prestador al dispositivo de medición en todo momento.

Así las cosas, el prestador se encuentra facultado para adoptar las medidas necesarias para acceder al instrumento de medida, las cuales deben encontrarse contempladas en las condiciones uniformes del contrato, tendientes a que el dispositivo de medida se encuentre disponible para las partes del contrato (prestador y suscriptor-usuario) de cara a su acceso, revisión, mantenimiento, inspección, verificación y toma de lectura, entre otros.

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

1. Radicado 20225291156052

TEMA: MEDICIÓN DEL CONSUMO.

Subtemas: Contrato de condiciones uniformes. Obligaciones de las partes.

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”.*

6. *“Por la cual se establece el Código de Distribución de Gas Combustible por redes”.*

7. *“Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”.*

8. *“Por la cual se modifica el Anexo General de la Resolución CREG 067 de 1995, el parágrafo del artículo 108 de la Resolución CREG 057 de 1996 y el artículo 108.2 de la Resolución CREG 057 de 1996 y se establecen otras disposiciones”.*

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