



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 579 DE 2022

(septiembre 29)

Bogotá, D.C.,

Señor

XXXXXXXXXX

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(…) Indicar cuál o cuáles son las entidades encargadas de ejercer las funciones de control, vigilancia o sanción sobre los usuarios o suscriptores de los servicios públicos en Colombia que incumplan las disposiciones jurídicas vigentes relativas, establecidas en el Decreto 1077 de 2015.

Basados en la petición número 1, exponer cuáles son los fundamentos normativos vigentes del ordenamiento jurídico colombiano que define las entidades y sus competencias de control, vigilancia o sanción sobre los usuarios o suscriptores de los servicios públicos (…).”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 1801 de 2016⁽⁵⁾

Ley 1259 de 2008⁽⁶⁾

Ley 599 de 2000⁽⁷⁾

Ley 142 de 1994⁽⁸⁾

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁽⁹⁾

Circular Conjunta SSPD-SS No. 100-00033 del 06 de agosto de 2020⁽¹⁰⁾

Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU 1010 ⁽¹¹⁾ de 2008

Concepto SSPD-OJ-2020-630

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar, que a través de la instancia consultiva, no es posible que esta Oficina se pronuncie sobre situaciones de carácter particular y concreto, motivo por el cual, se procederá a emitir un concepto de carácter general, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, ya que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

En este sentido, en el presente concepto se considera necesario efectuar algunas precisiones a través de consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos: (i) facultad sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, (ii) potestad sancionatoria por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios y (iii) sanciones a usuarios o suscriptores en otros regímenes.

i) Facultad sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La facultad sancionatoria de la Superservicios se encuentra legalmente consagrada en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, según el cual esta Superintendencia está facultada para vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos domiciliarios, así como para sancionar sus violaciones, siempre y cuando tal función no corresponda a otra autoridad.

Conforme lo expuesto, el universo de sujetos pasivos de la facultad sancionatoria de la Superintendencia se conforma por todas aquellas personas organizadas en la forma de un prestador de servicios públicos domiciliarios conforme con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, así como por aquellas que, sin estar organizadas en tales formas, materialmente presten dichos servicios o realicen alguna de sus actividades complementarias.

Al respecto, en el concepto SSPD-OJ-2020-630 esta Oficina señaló que las competencias de la Superintendencia en materia de supervisión de quienes prestan servicios públicos domiciliarios se encuentran delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, así como lo indicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en decisiones de conflictos negativos de competencia con otras Superintendencias.

De las citadas normas y decisiones, cuyo contenido resumido puede encontrarse en la Circular Conjunta SSPD-SS No. 100-00033 del 06 de agosto de 2020, suscrita entre esta Superintendencia y la Superintendencia de Sociedades, pueden extraerse las siguientes reglas de competencia, aplicables a esta Superintendencia que tiene incidencia en su facultad sancionatoria:

a. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila: (i) los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, (ii) las actividades que realicen las personas prestadoras de que trata la Ley de manera integral, siempre que estén reguladas y en los términos que fije la Ley respecto de sus competencias, (iii) las actividades complementarias a que se refiere el artículo 14 ibídem, (iv) las actividades inherentes a la prestación de los servicios públicos a las que se refiera, así sea en forma tangencial el régimen de los servicios públicos y tengan regulación, (v) los otros servicios previstos en normas especiales de la Ley 142 e 1994 (generación de aguas, procesos de desalinización y similares – art. 161 y desarrollo de las funciones del CND eléctrico – art. 171) y (vi) las actividades que incidan determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos y que puedan asimilarse a alguna de las actividades principales o complementarias, que componen las cadenas de valor de los servicios públicos, previa definición por parte de este ente de control.

b. La Superintendencia vigila aspectos subjetivos de los prestadores, en el marco de las reglas generales establecidas en la Ley 142 de 1994; no obstante, tal posibilidad no implica que la Superintendencia pueda asumir competencias que no le hayan sido expresamente asignadas, como por ejemplo lo serían las de emitir autorizaciones en casos de enajenación de acciones, fusiones y escisiones, entre otros, actos que se desarrollan en virtud de la autonomía de los prestadores, o las que en materia jurisdiccional tienen otros entes de control (artículo 79, numeral 79.1 de la Ley 142 de 1994 y decisiones 2010-00070 y 2018-00098 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado).

c. La vigilancia puede empezar desde antes que inicie la operación de servicios públicos, siempre que la actividad que esté desarrollando el futuro prestador sea inherente o asimilada y esté sujeta a regulación (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00092). Lo anterior, en virtud del carácter preventivo inmerso en las funciones de policía administrativa en cabeza de la Superintendencia.

d. La vigilancia termina, en caso de empresas de liquidación, cuando cese la prestación del servicio público, siempre que la liquidación no haya estado precedida de un proceso de toma de posesión (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00143).

e. Las funciones de inspección y vigilancia dependen de que el incumplimiento de la Ley material por parte de los prestadores afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994).

f. La función de sanción, sólo debe activarse cuando no esté atribuida otra autoridad (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)

g. La Superintendencia no puede aprobar previamente actos y contratos de sus vigiladas (Parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994).

En lo que tiene que ver con las normas que rigen los procesos sancionatorios de esta Superintendencia, estas son las contenidas en los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que aplican a los procedimientos administrativos sancionatorios desarrollados por las autoridades.

Frente a la facultad sancionatoria, el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 señala lo pertinente a las sanciones que proceden en las actuaciones adelantadas por esta Superintendencia. La norma señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 81. SANCIONES. *La Superintendencia de servicios públicos domiciliarios podrá imponer las siguientes sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, según la naturaleza y la gravedad de la falta:*

“81.1. Amonestación.

81.2 <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Multas hasta por el equivalente a 2000 salarios mínimos mensuales. El monto de la multa se graduará atendiendo al impacto de la infracción sobre la buena marcha del servicio público, y al factor de reincidencia. Si la infracción se cometió durante varios años, el monto máximo que arriba se indica se podrá multiplicar por el número de años. Si el infractor no proporciona información suficiente para determinar el monto, dentro de los treinta días siguientes al requerimiento que se le formule, se le aplicarán las otras sanciones que aquí se prevén. Las multas ingresarán al patrimonio de la Nación, para la atención de programas de inversión social en materia de servicios públicos, salvo en el caso al que se refiere el numeral 79.11 Las empresas a las que se multe podrán repetir contra quienes hubieran realizado los actos u omisiones que dieron lugar a la sanción.

81.3. Orden de suspender de inmediato todas o algunas de las actividades del infractor, y cierre de los inmuebles utilizados para desarrollarlas.

81.4. Orden de separar a los administradores o empleados de una empresa de servicios públicos de los cargos que ocupan; y prohibición a los infractores de trabajar en empresas similares, hasta por diez años.

81.5. Solicitud a las autoridades para que decreten la caducidad de los contratos que haya celebrado el infractor, cuando el régimen de tales contratos lo permita, o la cancelación de licencias así como la aplicación de las sanciones y multas previstas pertinentes.

81.6. Prohibición al infractor de prestar directa o indirectamente servicios públicos, hasta por diez años.

81.7. Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros.”

De la norma transcrita, es preciso mencionar que el régimen sancionatorio de esta Superintendencia lo compone diferentes tipos de sanciones, a saber: (i) amonestación, (ii) multa, (iii) orden de suspensión de actividades, (iv) orden de separación de los administradores, (v) solicitud de decreto de caducidad de los contratos, (vi) prohibición de prestar servicios públicos hasta por 10 años y (vii) toma de posesión.

Vale la pena destacar que la imposición de sanciones contenidas en el artículo 81 transcrito, son el resultado de las investigaciones administrativas que, conforme con lo señalado en el Decreto 1369 de 2020, inician las Direcciones de Investigaciones de las Superintendencias Delegadas a solicitud de parte o de oficio en virtud de sus funciones de inspección, vigilancia y control. Lo anterior, con miras a determinar conductas de los prestadores presuntamente contrarias a los mandatos del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Dicho procedimiento, que se desarrolla conforme con lo previsto en los artículos 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, puede culminar con la imposición de las sanciones contempladas en el artículo 81 de la Ley

142 de 1994. Valga precisar que la imposición de las sanciones deviene de la comprobación de una conducta contraria al régimen, de ahí que sea necesario tramitar la correspondiente investigación administrativa, en aras de garantizar un debido proceso en el que, a través de los correspondientes medios probatorios, se determine o no la existencia de una conducta sancionable.

ii) Potestad sancionatoria por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultados para imponer sanciones de contenido pecuniario, con ocasión al incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios o por cualquier otra causa. Lo anterior, sin perjuicio de la adopción de otro tipo de actuaciones administrativas como la suspensión y corte del servicio y/o la terminación del contrato, que podrán ser impuestas siempre que se respete el debido proceso del usuario y los mandatos emitidos por la Corte Constitucional sobre sujetos especialmente protegidos.

En línea con lo anterior, frente a la imposición de sanciones por parte de los prestadores, es importante referirnos a la Sentencia de Unificación 1010 de 2008, emitida por la Corte Constitucional, quien, valga la redundancia, unificó los criterios jurídicos referentes al tema sancionatorio en contra de los usuarios de tales servicios.

En esta sentencia la Corte Constitucional, luego de realizar un análisis sobre sus competencias en materia de protección de los derechos fundamentales, pasando por los cambios positivos que han surgido en la administración pública, con el fin de que los particulares también ejerzan funciones administrativas, convirtiéndose incluso en autoridades públicas, se refirió, a manera de interrogante, sobre la potestad sancionatoria de los prestadores en contra de los usuarios, con el objeto de concluir si tienen o no dicha facultad y particularmente la de imponer sanciones de tipo pecuniario.

Fue así como el Alto Tribunal dispuso que las prestadoras estarían vulnerando derechos fundamentales al imponer sanciones pecuniarias a los suscriptores y/o usuarios, cuando únicamente se encuentran facultadas por la ley para imponer las sanciones previstas en los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, potestad que encuentra su sustento jurídico en la necesidad de "...*garantizar el funcionamiento de la actividad, y la eficacia, eficiencia y continuidad del servicio respectivo.*". Así se refirió la Corte para decir que los prestadores no pueden imponer sanciones monetarias:

"En conclusión, las empresas de servicios públicos domiciliarios no tienen facultad para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, por cuanto el legislador no las ha legitimado para ello. En este sentido, la imposición de cobros a ese título ha comportado una vulneración del derecho al debido proceso de los usuarios y suscriptores, por desconocer los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad, en cuanto las conductas, las sanciones y el procedimiento que informan el ejercicio de la potestad sancionadora y la regulación de los servicios públicos domiciliarios, debían estar contenidos en la ley." (Subraya fuera de texto).

El anterior pronunciamiento jurisprudencial se emitió, toda vez que por años, en particular las prestadoras de energía, con fundamento en un precepto regulatorio que ya fue declarado nulo por el Consejo de Estado, imponían sanciones pecuniarias, ante la presunta indebida manipulación de las instalaciones eléctricas, hecho que analizó el citado Alto Tribunal para concluir que solo el legislador se encuentra facultado para decidir sobre cuáles sanciones proceden en contra de las causales que vulneran el acuerdo de voluntades que da origen al contrato de prestación de los servicios públicos domiciliarios, competencia que ejerció al expedir la Ley 142 de 1994, en los artículos 140 y 141 y así lo preceptuó:

"Como ya se ha dicho, a través de diversas disposiciones de la Ley 142 de 1994 el legislador le otorgó determinadas facultades y prerrogativas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales resultan necesarias para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, en caso de

incumplimiento del contrato, tal como se anotó con anterioridad, dichas facultades se relacionan con la suspensión del servicio y la resolución del contrato y, en caso de que el incumplimiento se dé en el pago de la factura, se permite además que puedan cobrar unilateralmente el servicio consumido y no facturado y los intereses moratorios sobre los saldos insolutos.

Sin embargo, no sucede lo mismo con la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios impongan sanciones de tipo pecuniario a los usuarios del servicio, ya que ninguna disposición de la Ley 142 de 1994, mediante la cual el legislador reguló de manera especial el tema de los servicios públicos domiciliarios, establece una facultad en tal sentido, ni consagra conductas frente a las cuales las empresas puedan ejercer dicha potestad, como tampoco el procedimiento a seguir. (Subraya fuera de texto).

En este punto conviene tener en cuenta que conformidad con el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, el 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 con estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”.

Por lo anterior, del carácter consensual y oneroso del contrato de servicios públicos, surgen unas obligaciones recíprocas entre los prestadores del servicio y los suscriptores y/o usuarios, cuya inobservancia acarrea diversas consecuencias jurídicas.

Una de tales consecuencias es la suspensión por el incumplimiento del contrato y el corte definitivo del servicio, cuyas causas se establecen en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, de la siguiente manera:

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

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

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

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.” (Negrita y subrayas fuera de texto).

De lo anterior se desprende, que el artículo citado, prevé la suspensión del servicio de manera temporal, cuando el usuario incumpla los términos del contrato por en forma repetida, o en materias que afecten gravemente al prestador o a terceros.

Lo expuesto concuerda con lo indicado en el artículo 2.3.1.3.2.6.26 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, según el cual son causales de terminación del contrato y corte del servicio de acueducto, entre otras, las siguientes:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.6.26. De las causales de terminación del contrato y corte del servicio. La entidad prestadora de los servicios públicos, solamente podrá incluir en el contrato de condiciones uniformes las siguientes causales de terminación del contrato y corte del servicio:

(...) 2. Cuando se verifique la instalación de acometidas fraudulentas por reincidencia en el número de veces que establezca la Entidad Prestadora de los Servicios en virtud de este decreto.

(...) 5. La reconexión del servicio no autorizada, por más de dos (2) veces consecutivas, sin que se haya eliminado la causa que dio origen a la suspensión.

6. La adulteración por más de dos (2) veces de las conexiones, aparatos de medición, equipos de control y sellos, o alteraciones que impidan el funcionamiento normal de los mismos”

En suma, no resulta posible, hoy en día, que un prestador de servicios públicos domiciliarios imponga sanciones de contenido pecuniario a sus usuarios, con ocasión al incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios o por cualquier otra causa.

Lo anterior, sin perjuicio de la legalidad de otro tipo de actuaciones administrativas como lo serían la suspensión y corte del servicio y/o la terminación del contrato, que podrán ser impuestas en virtud de lo dispuesto en los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, siempre que se respete el debido proceso del usuario y los mandatos emitidos por la Corte Constitucional sobre sujetos y bienes especialmente protegidos.

iii) Sanciones a usuarios o suscriptores en otros regímenes.

Por lo anteriormente expuesto, se tiene que no existe un marco legal para sancionar a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios; no obstante, dentro del ordenamiento jurídico se encuentran leyes que imponen sanciones a ciertas conductas desplegadas por los ciudadanos en general, en su calidad de usuarios o suscriptores. A continuación, se relacionan algunos de los regímenes que establecen sanciones a ciertas conductas.

- Sanciones policiales contenidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 del 2016)

La Ley 1801 de 2016 desarrolla el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, cuyas disposiciones son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para una convivencia que incluya el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de todas las personas en el territorio nacional.

El artículo 28 de la Ley 1801 de 2016, describe los comportamientos que afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse al hacer uso de los servicios públicos y establece las respectivas sanciones así:

“ARTÍCULO 28. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD Y BIENES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Los siguientes comportamientos que afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse al hacer uso de los servicios públicos:

1. Poner en riesgo a personas o bienes durante la instalación, utilización, mantenimiento o modificación de las estructuras de los servicios públicos.

2. Modificar o alterar redes o instalaciones de servicios públicos.

3. Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodo, combustibles o lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento.

4. No reparar oportunamente los daños ocasionados a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, cuando estas reparaciones corresponden al usuario.

PARÁGRAFO. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR

Numeral 1 Multa General tipo 3; Remoción de bienes; Destrucción de bien.

Numeral 2 Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.

Numeral 3 Multa General tipo 4.

Numeral 4 Multa General Tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles

(...)"

Asimismo, el artículo 111 de la Ley 1801 de 2016, sancionan los comportamientos contrarios a la habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros. El citado artículo señala lo siguiente:

"Artículo 111. Comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales. Los siguientes comportamientos son contrarios a la habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros y por lo tanto no deben efectuarse:

- 1. Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio o en sitio diferente al lugar de residencia o domicilio.*
- 2. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura.*
- 3. Arrojar residuos sólidos y escombros en sitios de uso público, no acordados ni autorizados por autoridad competente.*
- 4. Esparcir, parcial o totalmente, en el espacio público o zonas comunes el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección.*
- 5. Dejar las basuras esparcidas fuera de sus bolsas o contenedores una vez efectuado el reciclaje.*
- 6. Disponer inadecuadamente de animales muertos no comestibles o partes de estos dentro de los residuos domésticos.*
- 7. Dificultar de alguna manera, la actividad de barrido y recolección de la basura y escombros, sin perjuicio de la actividad que desarrollan las personas que se dedican al reciclaje.*
- 8. Arrojar basura, llantas, residuos o escombros en el espacio público o en bienes de carácter público o privado.*
- 9. Propiciar o contratar el transporte de escombros en medios no aptos ni adecuados.*
- 10. Improvisar e instalar, sin autorización legal, contenedores u otro tipo de recipientes, con destino a la disposición de basuras.*
- 11. Transportar escombros en medios no aptos ni adecuados.*
- 12. No recoger los residuos sólidos en los horarios establecidos por la misma empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada, informada y justificada.*
- 13. Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodos, combustibles y lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento.*
- 14. Permitir la presencia de vectores y/o no realizar las prácticas adecuadas para evitar la proliferación de los mismos en predios urbanos.*

15. No permitir realizar campañas de salud pública para enfermedades transmitidas por vectores dentro de los predios mencionados en el anterior inciso.

Parágrafo 1°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

Numeral 1 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 2 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 3 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 4 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 5 Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Numeral 6 Amonestación.

Numeral 7 Amonestación.

Numeral 8 Multa General tipo 4.

Numeral 9 Multa General tipo 3.

Numeral 10 Multa General tipo 2.

Numeral 11 Multa General tipo 2.

Numeral 12 Multa General tipo 4 por cada hora de retraso.

Numeral 13 Multa General tipo 4.

Numeral 14 Multa General tipo 2

Numeral 15 Multa General tipo 2

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional y los alcaldes, en coordinación con las autoridades competentes, desarrollarán y promoverán programas que estimulen el reciclaje y manejo de residuos sólidos con las características especiales de cada municipio y según las costumbres locales de recolección de basuras o desechos. Las personas empacarán y depositarán, en forma separada, los materiales tales como papel, cartón, plástico y vidrio, de los demás desechos.

Parágrafo 3°. Frente al comportamiento descrito en el numeral 8 del presente artículo respecto a la disposición final de las llantas, los productores y/o comercializadores en coordinación con las autoridades locales y ambientales deberán crear un sistema de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas."

Por lo anterior, los prestadores podrán protegerse de las conductas que afecten la prestación de los servicios públicos domiciliarios por medio de las acciones policivas, que son un mecanismo preventivo que tiene como fin restablecer el derecho del poseedor o del tenedor de un bien, ya sea mueble o inmueble, además de los comportamientos contrarios a la habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros. Al respecto, conviene traer a colación lo manifestado en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 29.- Amparo policivo. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales, tanto civiles como de policía, inmediatamente se lo solicite una empresa de servicios públicos, le prestarán su apoyo para hacer que se le restituyan los inmuebles que los particulares hayan ocupado contra la voluntad o sin conocimiento de la empresa; o para que cesen los actos que entorpezcan o amenacen perturbar, en cualquier tiempo, el ejercicio de sus derechos. (...)"

El artículo transcrito, fue reglamentado por el Decreto 1575 de 2011, actualmente compilado en los artículos 2.2.3.4.1. al 2.2.3.4.10 del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015.

Ahora bien, el artículo 2.2.3.4.2 del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015 le asigna al alcalde respectivo, con apoyo de la Policía Nacional, la competencia para conocer el amparo policivo dispuesto en el artículo 29 la Ley 142 de 1994. Asimismo, dicho Decreto precisa los requisitos que debe contener la solicitud de amparo y el procedimiento a seguir para lograr el restablecimiento de los derechos de la prestadora de servicios públicos domiciliarios.

Se debe señalar que el procedimiento contemplado en el artículo en mención y su reglamento son más expeditos, pues los servicios públicos domiciliarios son esenciales y bajo ese parámetro se dispuso este amparo policivo.

- Sanciones penales contenidas en la Ley 599 de 2000.

El hurto de servicios públicos es un delito tipificado en el Código Penal Colombiano bajo el nombre de defraudación de fluidos (agua, gas y electricidad), los cuales han sido catalogados como bienes muebles. Dicho tipo penal está consagrado en el artículo 256 de la Ley 599 de 2000, que estipula lo siguiente:

“ARTICULO 256. DEFRAUDACION DE FLUIDOS. 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”.

En este sentido, si bien la Ley 142 de 1994 no otorga facultades a los prestadores de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones de tipo pecuniario cuando un usuario se conecta de forma ilegal al servicio, sí existen otras disposiciones normativas que prevén sanciones que podrán ser impuestas por otras autoridades, sean policivas o judiciales, como consecuencia de la presentación de la denuncia de la conducta de defraudación de fluidos, y/o la modificación y alteración redes o instalaciones de servicios públicos.

Por último, es válido indicar que, en caso de ser cometidas estas acciones ilegales, se deberán presentar las respectivas denuncias ante las autoridades, pues no es posible iniciar la actuación de oficio por parte de estas últimas.

- Sanciones ambientales contenidas en la Ley 1259 de 2008.

Con la Ley 1259 de 2008 se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de, aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.

Dicha norma, tiene como finalidad, crear e implementar el comparendo ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normativa existente en materia de residuos sólidos y no corresponde a la determinación de beneficios a quienes realicen reciclaje.

Por su parte, el artículo 4 ibídem señala quiénes son los sujetos pasivos del comparendo ambiental, es decir, las personas sobre las que recae dicho instrumento al incumplir las normas, indica:

“Artículo 4. Sujetos pasivos del comparendo ambiental. Serán sujetos pasivos del Comparendo Ambiental todas las personas naturales y jurídicas que incurran en faltas contra el medio ambiente, el ecosistema y la sana convivencia, sean ellos propietarios o arrendatarios de bienes inmuebles, dueños, gerentes, representantes legales o administradores de todo tipo de local, de todo tipo de industria o empresa, las

personas responsables de un recinto o de un espacio público o privado, de instituciones oficiales, educativas, conductores o dueños de todo tipo de vehículos desde donde se incurra en alguna o varias de esas faltas mediante la mala disposición o mal manejo de los residuos sólidos o escombros.”

A su turno, el artículo 8 ejúsdem indica cuál es la entidad responsable de la instauración del comparendo ambiental, dispone:

“Artículo 8. De la instauración del comparendo ambiental. En todos los municipios de Colombia se instaurará el instrumento de Comparendo Ambiental, para lo cual los Concejos Municipales deberán aprobar su reglamentación a través de un acuerdo municipal. (Subrayado propio).

<Inciso adicionado por la Ley 1466 de 2011, artículo 2> Es responsabilidad de las Alcaldías y Concejos Distritales y Municipales que en los actos administrativos expedidos en desarrollo de la presente ley organicen la actividad de reciclaje, incentiven la cultura de separación en la fuente y estimulen a la sociedad a entender y proteger la actividad del reciclaje y la recuperación ambiental, así como propender por incentivar la asociatividad y formalización dentro de la población de recuperadores ambientales y hacer expresos esfuerzos en la protección de esta población, quienes deberán hacer la recolección de los residuos en forma organizada y limpia.

<Inciso adicionado por la Ley 1466 de 2011, artículo 2> La Mesa Nacional de Reciclaje se reunirá por lo menos una vez cada seis (6) meses, con el fin de evaluar los efectos de la instauración del Comparendo Ambiental.

Parágrafo. Los Concejos Distritales y Municipales tendrán un plazo máximo de (1) año a partir de la vigencia de la presente ley para aprobar los respectivos acuerdos municipales reglamentarios del presente Comparendo Ambiental.”

De esta forma indica la norma, que corresponde a los Concejos la reglamentación del Comparendo Ambiental mediante un acuerdo municipal y que éstos contaban con un año a partir de la vigencia de la ley bajo estudio para aprobar dicho acuerdo municipal reglamentario.

También, los artículos 9 y 10 de la Ley 1259 de 2008 indican quién es el responsable de aplicar e imponer el Comparendo Ambiental, en los siguientes términos:

“Artículo 9. Responsable de la aplicación del comparendo ambiental. El responsable de la aplicación de la sanción por Comparendo Ambiental en cada circunscripción municipal será su respectivo alcalde, quien podrá delegar en su Secretario de Gobierno o en quien haga sus veces. En cuanto a las infracciones ambientales en vías o espacios públicos causadas desde vehículos automotores o de tracción humana o animal, el responsable será el respectivo alcalde, quien podrá delegar en su Secretario de Tránsito o en la autoridad que haga sus veces.

Parágrafo. La Policía Nacional, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y Corregidores serán los encargados de imponer directamente el Comparendo Ambiental a los infractores.

Artículo 10. Responsable de imponer el comparendo ambiental por infracción desde vehículos. Para el caso de los conductores o pasajeros de vehículos automotores o de tracción humana o animal, en movimiento o estacionados, como infractores de las normas de aseo y limpieza, serán los Agentes de Policía en funciones de tránsito o los Agentes de tránsito, los encargados de imponer el Comparendo Ambiental, con la respectiva multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.”

Ahora bien, la Ley en mención describe las infracciones a la normativa existente sobre residuos sólidos, las cuales son sancionadas a través de los artículos 4 y 6, los cuales establecen:

“Artículo 4. Sujetos pasivos del comparendo ambiental. Serán sujetos pasivos del Comparendo Ambiental todas las personas naturales y jurídicas que incurran en faltas contra el medio ambiente, el ecosistema y la sana convivencia, sean ellos propietarios o arrendatarios de bienes inmuebles, dueños, gerentes, representantes legales o administradores de todo tipo de local, de todo tipo de industria o empresa, las personas responsables de un recinto o de un espacio público o privado, de instituciones oficiales, educativas, conductores o dueños de todo tipo de vehículos desde donde se incurra en alguna o varias de esas faltas mediante la mala disposición o mal manejo de los residuos sólidos o los escombros”.

“Artículo 6. De las infracciones. Son infracciones en contra de las normas ambientales de aseo, las siguientes:

- 1. Sacar la basura en horarios no autorizados por la empresa prestadora del servicio.*
- 2. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar la basura.*
- 3. Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no acordados ni autorizados por autoridad competente.*
- 4 Disponer basura, residuos y escombros en bienes inmuebles de carácter público o privado, como colegios, centros de atención de salud, expendios de alimentos, droguerías, entre otros.*
- 5. Arrojar basura y escombros a fuentes de aguas y bosques.*
- 6. Destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 de 2002.*
- 7. Disponer inadecuadamente animales muertos, partes de estos y residuos biológicos dentro de los residuos domésticos.*
- 8. Dificultar, de alguna manera, la actividad de barrido y recolección de la basura y escombros.*
- 9. Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas.*
- 10. Realizar quema de basura y/o escombros sin las debidas medidas de seguridad, en sitios no autorizados por autoridad competente.*
- 11. Improvisar e instalar sin autorización legal, contenedores u otro tipo de recipientes, con destino a la disposición de basura.*
- 12. Lavar y hacer limpieza de cualquier objeto en vías y áreas públicas, actividades estas que causen acumulación o esparcimiento de basura.*
- 13. Permitir la deposición de heces fecales de mascotas y demás animales en prados y sitios no adecuados para tal efecto, y sin control alguno.*
- 14. Darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.*
- 15. Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados.*
- 16. Arrojar basuras desde un vehículo automotor o de tracción humana o animal en movimiento o estático a las vías públicas, parques o áreas públicas.*
- 17. Disponer de Desechos Industriales, sin las medidas de seguridad necesarias o en sitios no autorizados por autoridad competente.*
- 18. El no recoger los residuos sólidos en los horarios establecidos por la misma empresa recolectora, salvo información previa debidamente publicitada e informada y debidamente justificada.*

Parágrafo 1°. Se entiende por sitios de uso público para los efectos del presente artículo esquinas, semáforos, cajas de teléfonos, alcantarillas o drenajes, hidrantes, paraderos de buses, cebras para el paso de peatones, zonas verdes, entre otros”.

En ese mismo sentido, mediante el Decreto 3695 de 2009 compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, fue reglamentado el formato, presentación y contenido del comparendo ambiental de que trata la Ley 1259 de 2008, adicionalmente estableció los lineamientos generales para su imposición al momento de la comisión de cualquiera de las infracciones sobre aseo, limpieza y recolección de residuos sólidos, que adelante se codifican.

En conclusión, se creó el comparendo ambiental que deberán pagar todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normativa existente en materia de residuos sólidos y cuya autoridad, responsable de la aplicación de la sanción por Comparendo Ambiental en cada circunscripción municipal será su respectivo alcalde, quien podrá delegar en su Secretario de Gobierno o en quien haga sus veces.

En cuanto a las infracciones ambientales en vías o espacios públicos causadas desde vehículos automotores o de tracción humana o animal, el responsable será el respectivo alcalde, quien podrá delegar en su Secretario de Tránsito o en la autoridad que haga sus veces. De igual forma la Policía Nacional, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y Corregidores serán los encargados de imponer directamente el Comparendo Ambiental a los infractores.

Por lo anteriormente expuesto, se tiene que existen otras disposiciones normativas que prevén sanciones que podrán ser impuestas por las autoridades competentes, sean policivas o judiciales, como consecuencia de la realización de conductas contrarias que atentan en contra de las normas que velan por la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

CONCLUSIONES

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

- El universo de sujetos pasivos de la facultad sancionatoria de la Superservicios se conforma por todas aquellas personas organizadas en la forma de un prestador de servicios públicos conforme con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, así como por aquellas que, sin estar organizadas en tales formas, materialmente presten dichos servicios o realicen actividades complementarias de los mismos.
- Las competencias de esta Superintendencia en materia de supervisión, se encuentran delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, así como por lo indicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en decisiones de conflictos negativos de competencia con otras Superintendencias, tal y como lo ha expuesto la Superintendencia en la Circular Conjunta SSPD-SS No. 100-00033 del 06 de agosto de 2020.
- Las normas que rigen los procesos sancionatorios de esta Superintendencia son las contenidas en los artículos 47 a 52 de la Ley 1437 de 2011, aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios desarrollados por cualquier autoridad.
- Las sanciones que puede adoptar esta Superintendencia se encuentran contempladas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, entre las cuales se encuentran: i) amonestación, (ii) multa, (iii) orden de suspensión de actividades, (iv) orden de separación de los administradores, (v) solicitud de decreto de caducidad de los contratos, (vi) prohibición de prestar servicios públicos hasta por 10 años y (vii) toma de posesión.

- No resulta posible, hoy en día, que un prestador de servicios públicos domiciliarios imponga sanciones de contenido pecuniario a sus usuarios, con ocasión al incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios o por cualquier otra causa.

- Lo anterior, sin perjuicio de la legalidad de otro tipo de actuaciones administrativas como lo serían la suspensión y corte del servicio y/o la terminación del contrato, que podrán ser impuestas en virtud de lo dispuesto en los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, siempre que se respete el debido proceso del usuario y los mandatos emitidos por la Corte Constitucional sobre sujetos y bienes especialmente protegidos.

- Se reitera que no existe dentro de la Ley 142 de 1994 un régimen sancionatorio aplicable a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios; no obstante, existen otros marcos legales mediante los cuales se pueden imponer sanciones a los mismos, a través de otras autoridades, como penales y policivas, siempre que se presenten las denuncias respectivas contra quienes incurren en estas acciones.

- La defraudación de fluidos tipificada en el artículo 256 de la Ley 599 de 2000, la modificación y alteración redes o instalaciones de servicios públicos, conducta consagrada en los artículos 28 y los comportamientos contrarios a la habitabilidad, limpieza y recolección de residuos y escombros del artículo 111 de la Ley 1801 de 2016, forman parte de las conductas sancionadas fuera de la Ley 142 de 1994.

- A su vez, el comparendo ambiental es un instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normativa existente en materia de residuos sólidos y no corresponde a la determinación de beneficios a quienes realicen reciclaje.

- Corresponde a los Concejos municipales y distritales la reglamentación del Comparendo Ambiental, mediante un acuerdo municipal, quienes contaban con un año a partir de la vigencia de la Ley 1259 de 2008 para aprobar dicho acuerdo municipal reglamentario.

- Quienes imponen el comparendo ambiental a los infractores de las normas de forma directa son: la Policía Nacional, los Agentes de Tránsito, los Inspectores de Policía y los Corregidores.

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/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, 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 PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20225293184832

TEMA: RÉGIMEN SANCIONATORIO A USUARIOS O SUSCRIPTORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Subtemas: Potestad sancionatoria de la Superintendencia y prestadores de servicios públicos domiciliarios – Sanciones a usuarios en otros regímenes.

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 expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"
6. "Por medio de la cual se instaure en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones"
7. "Por la cual se expide el Código Penal"
8. "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."
9. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"
10. "Por medio de la cual se modifica integralmente la Circular Conjunta, suscrita por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Superintendencia de Sociedades de fecha 06 de agosto de 2019"
11. "Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-1010/08 del 16 de octubre de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil."

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