



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 734 DE 2022

(diciembre 27)

Ref. Solicitud de concepto[]

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020[], 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[], sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015[].

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:

“(...)

¿Para las actas de las actividades operativas de suspensión por mora en el pago del servicio, reinstalación y reconexión del servicio, se debe dar aplicación al inciso dos del artículo 1.13.2.2.5 de la Resolución CRA 943 de 2021 que dispone: “(...) Si el suscriptor o usuario se niega a firmar el acta respectiva, el funcionario de la empresa dejará constancia explicando las razones que motivan la no suscripción del acta por parte del

suscriptor o usuario y esta deberá contar con la firma de dos (2) testigos diferentes al personal de la empresa.”?

(...)” (SIC)

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994[].

Resolución CRA 943 de 2021[].

Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003

Concepto SSPD OJ 038 de 2022

CONSIDERACIONES

De forma inicial es necesario recordar que el alcance de los conceptos jurídicos emitidos por esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones, se enmarcan en las previsiones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, cuyo tenor literal es el siguiente:

“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)

De conformidad con lo indicado en esta disposición, 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.

Ahora, antes de abordar la consulta presentada, esta Oficina hará algunas consideraciones relacionadas con la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, así como sobre el debido proceso en la suspensión de dichos servicios.

Sobre la suspensión de los servicios públicos domiciliarios por incumplimiento de las obligaciones que genera el contrato de servicios públicos, entre otras, el pago de las facturas correspondientes al cobro de estos servicios, traemos a colación lo establecido en los artículos 130 y 140 de la Ley 142 de 1994 así:

“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. (Modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001). Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.

(...)

PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma.” (subraya fuera de texto)

“ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. Modificado por el Artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente. 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. (...) (subraya fuera de texto)

Conforme con lo dispuesto, es dable colegir que el incumplimiento del contrato de servicios públicos por parte del suscriptor o usuario del servicio dará lugar al prestador para adoptar la medida de suspensión del servicio, una vez vencido el término a que aluden las referidas disposiciones.

En este sentido, la suspensión del servicio procede cuando se presenta alguno de los siguientes eventos: (i) por la falta de pago durante el término establecido por el prestador en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, el cual no puede exceder de dos o tres períodos de facturación, dependiendo de su periodicidad; (ii) cuando se compruebe el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas; (iii) cuando se verifique la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio; o (iv) cuando se presente alguna de las causales señaladas en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, celebrado entre el prestador y el usuario.

Ahora, respecto al debido proceso que se debe acotar para la suspensión del servicio, es necesario surtir un procedimiento previo tomando en consideración el hecho que en las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra consagrado procedimiento alguno al respecto.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003 al estudiar la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 142 de 1994 que exigen la suspensión de los servicios públicos, en particular la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 140, no se limitó a analizar literalmente el contenido de esta disposición, sino que realizó el estudio de los derechos de los usuarios y/o suscriptores inherentes al ser humano, no solo como parte de la relación que determina su obligación de pago por el servicio prestado, la cual tiene una afinidad directa con el principio oneroso de la prestación de tales servicios.

En la sentencia aludida, la Corte reconoce la existencia de ciertos límites constitucionales y legales, dentro de los cuales se debe enmarcar el comportamiento de los prestadores al momento de suspender o cortar los servicios públicos domiciliarios, límites que en resumen están referidos a lo siguiente: (i) la obligación de garantizar el debido proceso a los usuarios, lo cual se traduce en la obligación de comunicar la adopción de la medida a través de un aviso previo adecuado, que bien puede estar incorporado en la factura del servicio, señalando la fecha límite de pago, la consecuencia de no pagar, los recursos que proceden contra la suspensión y la autoridad ante quien deben interponerse; y (ii) la no suspensión arbitraria del servicio, de forma particular, en establecimientos usados por personas especialmente protegidas por la Constitución o usuarios que gozan de la protección aludida.

En cuanto se refiere al primer límite o regla de actuación de los prestadores, es de indicar que, para llevar a cabo la suspensión o corte del servicio y la consecuente terminación del contrato de servicios públicos, configurada alguna de las causales establecidas en las disposiciones legales y regulatorias, los prestadores deben garantizar al usuario o suscriptor el derecho al debido proceso, en particular el derecho de defensa y contradicción, tal como lo indicó la Corte así:

“(...) 5.2.2. En este orden de ideas, cuando la empresa va a suspender el servicio debe respetar unos derechos específicos. En efecto, las empresas prestadoras deben (i) seguir ciertos parámetros procedimentales que garanticen el debido proceso, en conexidad con el principio de buena fe de los usuarios, y (ii) abstenerse de suspender arbitrariamente el servicio a ciertos establecimientos usados por personas especialmente protegidas por la Constitución. (...)” (subraya fuera del texto)

Así las cosas, es claro que a través de la Sentencia C-150 de 2003 la Corte determinó la obligación de surtir un procedimiento a través del cual se garantice el debido proceso, previo a la adopción de las medidas de suspensión o corte del servicio, en razón a que este tipo de actuaciones de los prestadores de servicios públicos deben atender los principios que gobiernan las actuaciones de la administración pública y que se encuentran consagrados constitucional y legalmente.

En este sentido, la Corte señala que el prestador debe poner en conocimiento del usuario la decisión de suspensión que va a adoptar, a través de un “*aviso previo adecuado*” que bien puede estar incorporado en la factura del servicio, en la que se debe determinar además, la fecha límite de pago, la consecuencia de no pagar, los recursos que proceden contra la suspensión y la autoridad ante quien deben interponerse, recursos que vale precisar, son el de reposición ante el prestador y el subsidiario de apelación ante esta Superintendencia, los cuales deben ser presentados en la oportunidad establecida en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Al respecto, es relevante traer a colación lo que preceptúa la resolución CRA 943 de 2021 en materia de suspensión y/o corte del servicio público de acueducto, ya que en el título sexto establece el “*clausulado del modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*” para prestadores que cuentan con más de 5000 suscriptores y/o usuarios en el área rural o urbana, indicando concretamente en las cláusulas 17, 25 y 26 del artículo 6.1.6.1, lo siguiente:

(...) CLÁUSULA 17. PAGO DE LA FACTURA. El SUSCRIPTOR Y/O USUARIO pagará oportunamente las facturas. En caso de que el SUSCRIPTOR Y/O USUARIO no reciba oportunamente la factura, solicitará a la PERSONA PRESTADORA una copia que será gratuita. El hecho de no recibir la factura no exonera al SUSCRIPTOR Y/O USUARIO del pago, salvo que la PERSONA PRESTADORA no haya efectuado la facturación oportunamente.

Cuando el SUSCRIPTOR Y/O USUARIO no pague la factura en el término fijado por la PERSONA PRESTADORA, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que esta sea bimestral, y de tres (3) períodos, cuando sea mensual, dará derecho a la PERSONA PRESTADORA a suspender los servicios, salvo que medie reclamación o recurso interpuesto.

(...)

PARÁGRAFO 1. En caso de incumplimiento en el pago de las facturas, el reporte de información negativa que haga la PERSONA PRESTADORA procederá previa comunicación al SUSCRIPTOR Y/O USUARIO, con el fin de que este pueda demostrar o efectuar el pago de la obligación, así como controvertir aspectos tales como el monto de la obligación o cuota y la fecha de exigibilidad. (subraya fuera de texto)

“CLÁUSULA 25. CORTE DE LOS SERVICIOS. La PERSONA PRESTADORA podrá cortar los servicios (interrupción definitiva), respetando el debido proceso, el derecho de contradicción y defensa del SUSCRIPTOR Y/O USUARIO, en los siguientes eventos:

1. La falta de pago de tres (3) períodos facturados de los servicios o la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos (2) años (...)

CLÁUSULA 26. IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN. La PERSONA PRESTADORA no suspenderá los servicios por incumplimiento del suscriptor y/o usuario, por falta de pago, en estos eventos: i) falla en la prestación de los servicios; ii) entrega inoportuna de la factura o no entrega del duplicado cuando se solicite y, iii) no facturación de los servicios.

Tampoco podrá suspender o cortar los servicios en los siguientes eventos:

1. Cuando el SUSCRIPTOR Y/O USUARIO demuestre que realizó el pago.

2. Hasta tanto no esté en firme la decisión de la reclamación presentada por el SUSCRIPTOR Y/O USUARIO y/o se le haya notificado de la decisión sobre los recursos interpuestos, según el caso (...) (subraya fuera de texto)

Aspectos citados que se desarrollan de igual forma en el “*modelo de condiciones uniformes del contrato de servicios públicos para personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado que a 31 de diciembre de 2013 atiendan en sus APS hasta 5.000 suscriptores en el área urbana y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores que atiendan.*”, contenido en el artículo 6.1.6.2 de la citada Resolución CRA 643 de 2021.

Con fundamento en lo anterior, el prestador deberá efectuar la notificación al usuario y/o suscriptor del servicio, atendiendo lo dispuesto al respecto por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-150 de 2003.

Ahora bien, en cuanto refiere de forma específica a la suscripción del acta para visitas que realice el prestador y de forma particular, en cuanto a la firma de los dos (2) testigos ante la renuencia del suscriptor o usuario a firmar el acta producto de la visita, es de precisar que si bien el procedimiento señalado se encuentra descrito en el artículo 1.13.2.2.5 de la Resolución CRA 943 de 2021, referente al retiro de medidor, el mismo es considerado en el artículo inmediatamente anterior, es decir, en el artículo 1.13.2.2.4 para atender la solicitud de asesoría o participación de un técnico cuando se realizan revisiones o visitas por el prestador de equipos de medida y en general instalaciones internas y, a su vez, en el artículo 1.13.2.2.7, referente a la entrega de los bienes del suscriptor o usuario en caso de corte del servicio. En consideración de lo anterior, esta Oficina ha guardado la siguiente línea contenida, entre otros, en el Concepto SSPD OJ 038 de 2022 el cual señaló:

“(...) Ahora bien, en cuanto al derecho al debido proceso para adelantar dichas visitas, que deben observar los prestadores en las actuaciones que adelantan, el artículo 1.13.2.2.4 de la Resolución compilatoria CRA 943 de 2021 señala:

(...)

Por su parte, el inciso dos del artículo 1.13.2.2.5 ibídem señala:

“(...) Si el suscriptor o usuario se niega a firmar el acta respectiva, el funcionario de la empresa dejará constancia explicando las razones que motivan la no suscripción del acta por parte del suscriptor o usuario y esta deberá contar con la firma de dos (2) testigos diferentes al personal de la empresa. (...)”

Conforme la norma en cita, el prestador deberá agotar el debido proceso señalado para las visitas técnicas y, en general, para aquellas visitas que realice a los predios de los usuarios, teniendo en cuenta que:

- i) Los suscriptores o usuarios tendrán derecho a solicitar la asesoría o participación de un técnico particular o de cualquier persona.*
- ii) De la visita deberá dejarse constancia en un acta que deberá ser suscrita por el personal de la empresa que realice la visita y la persona que atienda la visita, la cual deberá ser, para todos los efectos legales, mayor de edad.*
- iii) El prestador deberá dar aviso de la visita correspondiente con antelación mínima de tres (3) días hábiles, indicando la fecha y el momento del día, mañana o tarde, durante el cual se realizará la visita.*
- iv) El suscriptor o usuario podrá renunciar a la posibilidad de contar con la asesoría o participación de un técnico, situación que se hará constar por escrito en el acta, con la firma del suscriptor o usuario.*

v) Si el suscriptor o usuario se niega a firmar el acta respectiva, el funcionario de la empresa dejará constancia explicando las razones que motivan la no suscripción por parte del suscriptor o usuario y esta deberá contar con la firma de dos (2) testigos diferentes al personal de la empresa.

vi) Se deberá dejar copia del acta suscrita al usuario o quien atienda la visita.

Ahora bien, es preciso mencionar que los datos consignados en la respectiva acta de revisión o informe, deben ser legibles y claros, sin que se acepten tachaduras o enmendaduras. Una vez firmada por el usuario o suscriptor, o por quien atendió la revisión y por el funcionario de la empresa prestadora y/o contratista, el original del acta quedará para la empresa prestadora y se dejará una copia legible al usuario.

Las actas de visita constituyen una actuación probatoria, sin que la misma sea un acto administrativo, sino meramente la comprobación de la existencia de un hecho que se corroborará mediante las experticias técnicas respectivas y que podrán ser parte de las futuras actuaciones administrativas que se generen con ocasión de las peticiones o reclamaciones que el usuario considere realizar en desarrollo de lo señalado en los artículos 152[

] y 154]] de la Ley 142 de 1994. (...)" (subraya fuera de texto)

En este sentido, esta Oficina ha considerado que el prestador deberá agotar el debido proceso señalado para las visitas técnicas y, en general, para aquellas visitas que realice a los predios de los usuarios, dejando la debida constancia a través de un acta suscrita por el personal del prestador que realiza la visita y del usuario o quien atiende la visita, quien deberá ser mayor de edad, como parte de prueba del debido proceso agotado.

CONCLUSIONES

- Conforme lo disponen los artículos 130 y 140 de la Ley 142 de 1994, el incumplimiento del contrato de servicios públicos por parte del suscriptor o usuario dará lugar a la suspensión del servicio. Incumplimiento que, entre otros, se presenta por la falta de pago del servicio durante el término que establezca el prestador, sin que exceda de dos (2) periodos de facturación si esta es bimestral y de tres (3) periodos, si la facturación es mensual. No obstante, deberá verificarse lo pactado en el contrato de prestación del servicio.

- En las disposiciones que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra consagrado procedimiento alguno referente a la suspensión o corte del servicio, motivo por el cual la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2003 al estudiar la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 142 de 1994 que exigen la suspensión de los servicios públicos, en particular la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 140 ibídem, estableció límites a la adopción de tales medidas señalando: (i) la obligación de garantizar el debido proceso a los usuarios, garantía que se traduce en obligación de comunicar la adopción de la medida, a través en un aviso previo adecuado, que bien puede estar incorporado en la factura del servicio, determinando además la fecha límite de pago, la consecuencia de no pagar, los recursos que proceden contra la suspensión y la autoridad ante quien deben interponerse; y (ii) no podrá suspenderse arbitrariamente el servicio en ciertos establecimientos usados por personas especialmente protegidas por la Constitución, o usuarios que gozan de la protección aludida.

- La Corte determinó que el prestador debe poner en conocimiento del usuario la decisión de suspensión que va a adoptar, a través de un "aviso previo adecuado" que bien puede estar incorporado en la factura del servicio, en la que se debe determinar además, la fecha límite de pago, la consecuencia de no pagar, los recursos que proceden contra la suspensión y la autoridad ante quien deben interponerse, recursos que vale precisar, son el de reposición ante el prestador y el subsidiario de apelación ante esta Superintendencia, los cuales deben ser presentados en la oportunidad establecida en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

- En cuanto refiere de forma específica a la suscripción del acta para visitas que realice el prestador y de forma particular, en cuanto a la firma de los dos (2) testigos ante la renuencia del suscriptor o usuario a firmar el acta producto de la visita, es de precisar que si bien el procedimiento señalado se encuentra descrito en el artículo 1.13.2.2.5 de la Resolución CRA 943 de 2021, referente al retiro de medidor, el mismo es considerado en el artículo inmediatamente anterior, es decir, en el artículo 1.13.2.2.4 para atender la solicitud de asesoría o participación de un técnico cuando se realizan revisiones o visitas por el prestador de equipos de medida y en general instalaciones internas y, a su vez, en el artículo 1.13.2.2.7, referente a la entrega de los bienes del suscriptor o usuario en caso de corte del servicio.

- Esta Oficina ha considerado que el prestador deberá agotar el debido proceso señalado para las visitas técnicas y, en general, para aquellas visitas que realice a los predios de los usuarios, dejando la debida constancia a través de un acta suscrita por el personal del prestador que realiza la visita y del usuario o quien atiende la visita, quien deberá ser mayor de edad, como parte de prueba del debido proceso agotado. Los datos consignados en la respectiva acta de revisión o informe, deben ser legibles y claros, sin que se acepten tachaduras o enmendaduras, así como dejar al usuario una copia legible de la misma.

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 PAGINA>.

1. Radicado 20225294697462

TEMA: DEBIDO PROCESO EN LA SUSPENSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtemas: Actas de visita.

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 compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones"*

7. *"ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres." (Subraya fuera de texto)

8. "ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley. (...)" (Subraya fuera de texto)

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