



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 235 DE 2023

(abril 25)

Bogotá, D.C.,

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:

“(...) Por medio del presente solicitamos su colaboración para que nos brinden aclaración o concepto sobre si los prestadores ESP están en la obligación de dar aviso cuando van a realizar una suspensión del servicio por el no pago (...).”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Ley 1437 de 2011⁶⁹

Corte Constitucional Sentencia C-558 de 2001

Corte Constitucional sentencia C-150 de 2003

Corte Constitucional sentencia T-723 de 2005

Corte Constitucional Sentencia T-793 de 2012

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 o tenga carácter obligatorio y vinculante, ya que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Así las cosas, en relación con la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, es necesario remitirse a lo consagrado en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, del siguiente tenor literal:

“ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. Modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. 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. (...)”. (resaltado fuera de texto)

De acuerdo con la norma citada, frente a la mora del usuario o suscriptor en el pago de los servicios públicos, el prestador no solo tiene la facultad, sino el deber, de proceder con la suspensión del servicio. Lo anterior, considerando la facultad concedida a los prestadores para establecer en el contrato de condiciones uniformes, el plazo límite de mora para proceder a la suspensión, sin embargo, dicho plazo no debe superar de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y tres (3) períodos cuando sea mensual.

En relación con el deber de suspensión a cargo de los prestadores, la Corte Constitucional en Sentencia T-723 de 2005 manifestó:

“(...) Lo anterior significa que cuando no se cancela oportunamente la prestación del servicio público domiciliario, las empresas prestadoras tienen la obligación de suspenderlo máximo al vencimiento del tercer periodo de facturación. Esta Corporación ha señalado que esa exigencia no sólo constituye una garantía para la empresa, quien ejerce un mecanismo legítimo de coacción que le permite asegurar el pago del crédito, sino que constituye también una garantía para los propietarios de los inmuebles, en el evento en que sus arrendatarios incurran en mora en el pago de sus obligaciones, pues con esta medida se evita el incremento de la deuda.

La solidaridad del propietario en las obligaciones y los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos está regulada en el inciso segundo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone que el propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos derivados del contrato de servicios públicos. Posteriormente la Ley 689 de 2001, modificó el

artículo 130 estableciendo respecto de la solidaridad que además es responsable solidariamente el poseedor del inmueble.

Sin embargo, la responsabilidad solidaria entre el propietario de un inmueble y su arrendatario se quebranta ante la negligencia de la empresa prestadora del servicio público domiciliario para suspender o adoptar las medidas necesarias para evitar las reconexiones fraudulentas. (...) (subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el incumplimiento de la citada obligación de suspensión puede conllevar lo siguiente: (i) efectos jurídicos, como la pérdida de solidaridad para el cobro de los servicios consumidos y no pagados, en el marco de lo señalado en el parágrafo⁷¹ del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 o, (ii) efectos fácticos, como la dificultad de cobrar y recuperar valores excesivamente altos, lo anterior, obliga al prestador a suspender el servicio e incluso, dar por terminado el contrato si este así lo estipula, en casos de falta de pago por parte de los usuarios, en el marco de lo consagrado en el artículo 141 ibídem.

Ahora bien, el régimen que regula los servicios públicos domiciliarios no contempló el procedimiento que deben surtir los prestadores antes de suspender o cortar dichos servicios y resolver el contrato. Ante ese vacío legal, la Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de cierre de la jurisdicción constitucional y protectora de los derechos fundamentales, mediante la Sentencia C-558 de 2001 fijó unas reglas jurisprudenciales, en las cuales las decisiones de suspensión o corte del servicio deben concebirse como actos administrativos de carácter particular⁸¹ así como notificarse conforme con lo ordenado por la Ley.⁸¹

A su vez, la Corte Constitucional Sentencia C-150 de 2003 fijó un “procedimiento” orientado a garantizar el derecho al debido proceso de los usuarios de buena fe, en especial los derechos de defensa y contradicción. A continuación, se transcribe el referido procedimiento:

“(...) 5.2.2.1. Primero, en cuanto a los requisitos procedimentales, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que las actuaciones de las empresas prestadoras de servicios públicos contra usuarios morosos, deben respetar el derecho al debido proceso de los usuarios de buena fe, específicamente los derechos de defensa y contradicción. Las empresas en mención pueden suspender, parcial o totalmente, la prestación de los servicios por falta de pago de las facturaciones emitidas, pero para el efecto están en el deber de observar estrictamente el procedimiento que les permite hacer uso de esta prerrogativa[224]. La jurisprudencia de la Corte ha resumido éste procedimiento de la siguiente manera:

a) Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos pueden cobrarse ejecutivamente, ante la jurisdicción ordinaria, o mediante la jurisdicción coactiva, en este último caso, si la prestadora es una empresa industrial y comercial del Estado. La factura expedida por la empresa, debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo.

b) Si el usuario o suscriptor incumple con su obligación de pagar la facturación emitida por la empresa, por concepto del servicio prestado, oportunamente, es decir dentro del término previsto en el contrato, la prestadora está en la obligación de suspender la prestación del servicio '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 (...)' Las decisiones de suspender la prestación de los servicios, total o parcialmente, como actos derivados de las prerrogativas que les han sido conferidas a las prestadoras para la debida prestación del servicio, son actos administrativos, y también lo son las decisiones que resuelven los recursos interpuestos contra éstos. Los actos administrativos de carácter particular se notifican personalmente al interesado, a su representante, o apoderado. Y, en el texto de la notificación, se deberá indicar los recursos que proceden contra la decisión, las autoridades ante quienes pueden interponerse, y los plazos para hacerlo.

c) Los suscriptores o usuarios de los servicios públicos domiciliarios pueden presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos, que tienen que ser debida y oportunamente atendidos. Para el efecto las empresas

prestadoras deben mantener una oficina para recibir, atender, tramitar y responder las peticiones, reclamos, o recursos, verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores, o los suscriptores potenciales, en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.

d) 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 el acto de suspensión del servicio que realice la empresa proceden los recursos de reposición, y de apelación. De los recursos de reposición y de apelación debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato. El recurso de reposición se interpone ante el Gerente o el representante legal de la empresa, y el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición; teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, salvo que la ley disponga otra cosa. (...)”¹³⁹

Ahora bien, mediante Sentencia T-793 de 2012, la Corte Constitucional flexibilizó la regla jurisprudencial sobre la notificación del acto administrativo de suspensión del servicio específicamente para la causal de falta de pago. En esa oportunidad, la Corte concluyó que cuando los prestadores allegan en la factura un aviso previo en el que se incluyan los motivos de la suspensión, los recursos que proceden en contra del acto, la autoridad ante quien pueden instaurarse y los términos de interposición de los recursos, se respeta el derecho al debido proceso de los usuarios o suscriptores. Por el contrario, si ese aviso no cumple con los requisitos descritos, se configura una violación de los derechos de defensa y contradicción. La providencia señala:

“(…) Ciertamente, un aviso previo en las facturas de servicios públicos no es por sí mismo irrelevante, desde el punto de vista de la satisfacción del derecho al debido proceso. Es más, si va acompañado de las precisiones necesarias, el aviso previo de suspensión que regularmente aparece en las facturas de servicios podría entenderse como suficiente para efectos de garantizar el derecho al debido proceso de los usuarios o suscriptores de los mismos. (...) De igual modo, un aviso previo adecuado cumple las finalidades constitucionales que se persiguen con el debido proceso, como pasa a mostrarse a continuación.

13. En efecto, el derecho al debido proceso de los usuarios o suscriptores de servicios públicos no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio de los demás derechos fundamentales. Estos últimos se salvaguardan si existe una prestación eficiente y continua de servicios públicos domiciliarios de calidad. El derecho al debido proceso sirve para evitar posibles errores de las empresas prestadoras de servicios públicos, en tanto les da oportunidad de conocer información y opiniones de los usuarios, que pueden resultar útiles o necesarias para determinar si debe suspenderse, terminarse o cortarse un servicio público domiciliario. Así, el derecho a un recurso contribuye a evitar que se le suspenda o corte el servicio al propietario de un inmueble por deudas con la empresa de servicios, cuando no esté obligado a pagar por ellas debido a su buena fe. El derecho a un recurso también podría evitar que al propietario de un inmueble se le suspenda el servicio, de suerte que no se cause como efecto un desconocimiento de derechos constitucionales a sujetos de especial protección. También contribuiría a impedir la suspensión de servicios que sean precisos para el funcionamiento de hospitales u otros establecimientos especialmente protegidos, o para que no se afecten gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad.

(...)

15. Eso sí, debe tratarse de un aviso previo adecuado. Por lo cual no basta con un aviso previo, si no satisface las exigencias antes mencionadas: si en el acto en el que está contenido no aparecen los motivos de la suspensión, ni los recursos que proceden en contra del acto de suspensión, ni ante qué autoridad pueden instaurarse estos últimos o en qué término pueden ser intentados, se viola el derecho al debido proceso. El sólo aviso previo de eventual suspensión, sin más especificaciones que contribuyan a asegurar el derecho a

la defensa, no podría considerarse por sí solo como una notificación en debida forma, y el acto de suspensión, terminación o corte que así pretende notificarse no está llamado a producir efectos legales (...)" (subrayado fuera de texto)¹³³.

De esta forma, el aviso previo adecuado deberá incluir: (i) los motivos de la suspensión, (ii) los recursos que proceden en contra del acto de suspensión, (iii) la autoridad ante la que se deben interponer los recursos, (iv) los términos en que pueden ser intentados, (v) la fecha límite de pago y (vi) la fecha de suspensión del mismo.

Bajo este contexto, ha sido línea doctrinal de esta Oficina en cuanto refiere a la suspensión por mora en el pago de la factura por parte del usuario, como obligación principal de este en el marco del contrato de prestación del servicio, el cual es de carácter oneroso según lo establece el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, entender que puede tenerse como aviso previo de la suspensión del servicio, la fecha de pago inserta en la factura, siempre que en dicha factura se verifique, además, la información suficiente sobre los recursos que proceden contra el acto de suspensión, la autoridad ante la cual deben interponerse y los plazos con los cuales se cuenta para ello.

Bajo este contexto, si la información incluida en la factura sobre fecha de suspensión por no pago, recursos, autoridades y plazos cumple con las condiciones establecidas por la Corte, se entenderá atendido el requisito de aviso previo y será procedente realizar la suspensión del servicio sin que se requiera de una actuación adicional por parte del prestador.

CONCLUSIONES

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

- La mora en el pago del servicio público prestado, así como las demás causales consagradas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en los contratos de condiciones uniformes, conllevan la suspensión del servicio.
- Antes de suspender o cortar el servicio y terminar el contrato de servicios públicos, los prestadores deberán garantizarle al usuario o suscriptor el debido proceso, en particular el derecho de defensa y contradicción.
- De acuerdo con los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la suspensión del servicio público, el acto que ordene la misma deberá contener: (i) los motivos de la suspensión, (ii) los recursos que proceden en contra del acto de suspensión, (iii) la autoridad ante la que se deben interponer los recursos, (iv) los términos en que pueden ser interpuestos y (v) la fecha límite de pago y de suspensión del servicio.
- Es línea doctrinal de esta Oficina, en cuanto refiere a la suspensión por mora en el pago de la factura por parte del usuario, entender que puede tenerse como aviso previo de la suspensión del servicio, la fecha de pago y suspensión inserta en la factura, siempre que en dicha factura se verifique, además, la información suficiente sobre los recursos que proceden contra el acto de suspensión, la autoridad ante la cual deben interponerse y los plazos con los cuales se cuenta para ello.

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 20235291044852

TEMA: SUSPENSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Subtemas: Debido proceso

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 expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

7. ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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 periodos 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."

8. Conforme con lo previsto en la Sentencia C-558 de 2001, los prestadores de servicios públicos domiciliarios ejercen función administrativa. Sobre el particular señaló: "(...) debe reiterarse lo ya sostenido por esta Corporación, en el sentido de que el otorgamiento a las empresas de servicios públicos de una gama de facultades, prerrogativas y privilegios propios de las autoridades públicas busca propiciar y favorecer la organización, el funcionamiento, la continuidad, la eficiencia y la eficacia del servicio, al amparo de la regulación, el control y la vigilancia que el Estado se reserva para sí con exclusividad, en su tarea de asegurar la prestación eficiente de dichos servicios a todos los habitantes del territorio nacional. Sentido teleológico éste que a su turno implica un permanente examen sobre el acontecer administrativo de quienes prestan servicios públicos domiciliarios, en el entendido de que ese conglomerado de atribuciones, derechos y prerrogativas de autoridad pública que pueden ejercer los agentes prestadores de dichos servicios no tiene la virtualidad de convertir en función administrativa el desarrollo ordinario de su objeto social. (...)" (subraya fuera de texto)

9. Artículo 2 de la Ley 1437 de 2011.

10.

11. Memorando 20181300050763 del 24 de abril de 2018

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