

# SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

## CONCEPTO 255 DE 2023

(mayo 2)

Bogotá, D.C.,

**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 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:

*"(...) Como es de su conocimiento a nivel nacional se presentó una particularidad con las cadenas tipo supermercado (...).*

*En consecuencia, estos habían sido sometidos a un proceso de reorganización empresarial o ley de insolvencia, situación que llevo ha prestadores de servicios públicos a reactivar el servicio (en los casos que presentaban deudas) a través del acto administrativo emitido por la super sociedades en el que acepta en reorganización a la mercadería.*

*De igual manera, es importante mencionar que los artículos 71 y 73 de la ley 1116 del 2006. Debido a que estos refieren que las empresas deben garantizar la prestación del servicio, así los usuarios sometidos a reorganización tengan deuda.*

*Sin embargo, en la práctica varios propietarios de locales en los que funcionaba esta cadena también se vieron afectados debido a que dejaron de recibir el canon de arrendamiento, sin embargo hoy día de acuerdo a la no suspensión del servicio se les está dejando unas deudas por concepto de energía y otros servicios públicos, los cuales según los prestadores deben asumir los propietarios. Y a quienes se les ha alegado el rompimiento de solidaridad y están negando estas peticiones.*

*Es de aclarar que quienes deben hacerse acreedores en estos procesos de reorganización ppr (sic) conceptos de servicios públicos son los prestadores y no los propietarios de los inmuebles, pues al no suspenderse el servicio, se considera que no es el propietario quien debe asumir estas cargas, si no por el contrario son ellos*

los que deben asumir estos debido a que ese es su negocio, como el de los propietarios asumir las acreencias por conceptos de arrendamiento.

Expuesto lo anterior, necesitamos que la SSPD tome una postura respecto de esta situación que esta atravesando todo el país. Pues es de su conocimiento que la mercadería (...) funcionaba a nivel nacional.

Agradecemos su atención y quedamos atentos a una oportuna respuesta. Que no permita desgastes administrativos ante las prestadoras, así como que la SSPD rn (sic) apelación tenga que resolver centenares de recursos (...)"

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>[5]</sup>

Ley 1116 de 2006<sup>[6]</sup>

Concepto SSPD-OJ-2022-295

## **CONSIDERACIONES**

En la consulta, se indica que una cadena de supermercados entró en un proceso de reorganización empresarial. Por esta razón, se menciona que las empresas de servicios públicos domiciliarios les han seguido suministrando dichos servicios a la cadena de supermercados, a pesar de que la cadena mencionada se encuentra en mora del pago de tales servicios. En particular, se indica que este suministro se fundamenta en el artículo 73 de la Ley 1116 de 2006.

En ese contexto, se menciona que a los propietarios de los inmuebles en los que operaba la cadena de supermercados les están quedando las deudas derivadas del suministro previamente indicado, situación frente a la cual se entiende que solicitan un concepto jurídico que permita aclarar lo acontecido.

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 o vinculante, ya que se emite conforme con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (artículo sustituido por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015).

Aclarado lo anterior, en el presente concepto se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) la figura de la solidaridad en servicios públicos domiciliarios; y (ii) suspensión del servicio y pago de las obligaciones en el régimen de insolvencia empresarial.

### **i) La figura de la solidaridad en servicios públicos domiciliarios**

Conviene traer a colación lo establecido en el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, el cual señala lo siguiente:

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

Del anterior precepto normativo, se puede colegir que las relaciones entre la entidad prestadora del servicio y el usuario surgen a partir del contrato de servicios públicos, el cual, vale la pena señalar, se debe ceñir a lo dispuesto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En concordancia con lo anterior, los numerales 31 y 33 del artículo 14 ibídem definieron a los suscriptores y usuarios, en los siguientes términos:

**“14.31. Suscriptor.** *Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.*

(...)

**14.33. Usuario.** *Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.”*

Si bien los usuarios y suscriptores son diferentes según las definiciones citadas, el legislador decidió equipararlos en derechos y obligaciones<sup>79</sup>. Es así, que, tanto el suscriptor, como el usuario, pueden presentar ante el prestador peticiones, quejas y recursos en el marco del contrato de servicios públicos y serán solidarios en las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público.

Al respecto, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 consagró lo siguiente:

**“Artículo 130. Partes del contrato**

*Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.*

*El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.*

*Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los "deberes especiales de los usuarios del sector oficial".*

**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"*

El texto legal transcrito dispone que la responsabilidad solidaria, en los servicios públicos domiciliarios, puede ser compartida entre:

- El propietario del inmueble y el poseedor.
- El propietario del inmueble y el suscriptor.
- El propietario del inmueble y el usuario.
- El poseedor del inmueble y el suscriptor.
- El poseedor del inmueble y el usuario.

Ahora bien, con respecto a la suspensión de los servicios públicos domiciliarios por incumplimiento, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, señala:

*“Artículo 140. Modificado por el Artículo 19 de la Ley 689 de 2001. 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. (...)**. (Subrayas y negrillas 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. Precisamente, en relación con este deber de suspensión, la Corte Constitucional, en Sentencia T-723 de 2005, manifestó lo siguiente:

*“(...) 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 (...)* ”

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el incumplimiento de la obligación de suspensión puede conllevar efectos jurídicos, como la ruptura de solidaridad para el cobro de los servicios consumidos y no pagados; o 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 todo caso, se concluye que, como regla general, el incumplimiento de la obligación legal de suspensión por parte del prestador respectivo conlleva la ruptura de solidaridad entre las partes del contrato de servicios públicos domiciliarios.

## **ii) Suspensión del servicio y pago de las obligaciones en el Régimen de Insolvencia Empresarial.**

Con respecto a la reorganización de empresas comerciales (como sería el caso del supermercado mencionado en la consulta), y las obligaciones causadas por la prestación de servicios públicos domiciliarios, el artículo 73 de Ley 1116 de 2006 señala lo siguiente:

**“Artículo 73. Servicios públicos.** *Desde la presentación de la solicitud de inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, las personas o sociedades que presten al deudor servicios públicos domiciliarios, no podrán suspenderlos o terminarlos por causa de créditos insolutos a su favor, exigibles con anterioridad a dicha fecha. Si la prestación estuviere suspendida o terminada, estarán obligadas a restablecerlos de manera*

*inmediata a partir de la solicitud, so pena de responder por los perjuicios que ocasionen y que el pago de su crédito sea postergado en los términos establecidos en esta ley.*

*El valor de los nuevos servicios prestados a partir del inicio del proceso será pagado con la preferencia propia de los gastos de administración.*

*Cuando sea necesaria la prestación del servicio público para la conservación de los activos, el juez podrá ordenar su prestación inmediata, por tiempo definido, aun existiendo créditos insolutos a favor de la empresa prestadora de los mismos, causados con posterioridad al inicio del proceso, indicando en la providencia que lo ordene la manera preferente de su pago, cuyo plazo en ningún caso podrá superar los tres (3) meses siguientes a partir de la orden de suministro.* (subrayas fuera de texto).

Según el inciso 1º de la norma citada, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no pueden suspender o terminar la prestación del servicio a aquellos usuarios que se encuentran en proceso de reorganización, por deudas anteriores a la solicitud de reorganización. Por su parte, el inciso 3º de la disposición transcrita indica que, posterior al inicio del proceso de reorganización, los jueces podrán ordenar la prestación inmediata de los servicios públicos que llegaren a ser suspendidos, cumpliendo los fines y plazos determinados en dicha norma. En ese caso, la forma de pago será determinada por el juez.

En cualquier escenario, es de indicar que las obligaciones causadas por la prestación de los servicios públicos domiciliarios durante el proceso de reorganización, o liquidación, deben ser pagadas, por regla general, con la preferencia propia de los gastos de administración de dicho proceso, según lo indica el inciso 2º del artículo sub examine.

Al respecto, esta Superintendencia, mediante el Concepto SSPD-OJ-2022-295, concluyó lo siguiente:

*“(...) De la norma transcrita es preciso concluir que existen dos escenarios:*

*i) Pago de los valores causados por concepto de la prestación de los servicios públicos con anterioridad a la presentación de la solicitud.*

*- Desde la presentación de la solicitud, no desde la aprobación, los prestadores no podrán suspender el servicio por incumplimiento en el pago de dichos servicios causado con anterioridad a dicha fecha.*

*- De estar suspendido el servicio, le asiste obligación al prestador de restablecer el mismo de forma inmediata so pena de: i) responder por los perjuicios que se causen y ii) que el pago del crédito sea postergado.*

*ii) Pago de los valores causados por la prestación de los servicios públicos a partir del inicio del proceso.*

*Este aspecto considerará dos situaciones así:*

*- Regla: El valor de los servicios prestados debe ser pagado con la referencia asignada a los gastos de administración.*

*- Excepción: Ante la necesidad de la prestación del servicio para la conservación de activos, pese a existir valores en mora, y siempre que se reúnan las siguientes condiciones: i) ordenada por el juez, ii) por tiempo definido y iii) con indicación en la providencia que ordene la preferencia de su pago en un plazo que no supere tres (3) meses siguientes contados a partir de la orden de suministro, el juez podrá ordenar la prestación inmediata.*

*Nótese como la norma establece dos tiempos según se trate de la presentación de la solicitud o el inicio del proceso. Así mismo, considera 3 circunstancias frente al pago y la mora: i) incumplimientos antes de la presentación de la solicitud de inicio del proceso, ii) pagos a partir del inicio del proceso y iii) prestación del*

*servicio en la etapa de inicio del proceso, pero con mora del usuario, pese a la obligatoriedad y prelación en el pago, al ser considerados gastos de administración.*

*En el último evento señalado, se materializa lo consagrado en el artículo 17 de la misma norma, en la medida que, para la prestación del servicio pese a la mora en el pago de las obligaciones con posterioridad al inicio del proceso, procede, entre otros, cuando sea decidido o autorizado por el juez.*

*En este contexto, es claro que las deudas de los servicios públicos domiciliarios causadas una vez iniciado el proceso de reorganización o liquidación judicial, deberán ser atendidas y tendrán la preferencia de gastos de administración o la que ordene el juez del concurso. No obstante, el pago no podrá exceder de los tres meses contados a partir del restablecimiento del servicio.*

*(...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto).*

A la luz de dicho análisis, se encuentra que, a las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios durante el proceso de reorganización, se les deben aplicar las normas del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006. En particular, se les debe tratar como gastos administrativos, o, excepcionalmente, se les debe dar el tratamiento que establezca el juez del proceso, en los términos de los incisos 2º y 3º del artículo 73 de la Ley 1116 ibídem.

Es decir que las obligaciones causadas por los servicios prestados a partir de la solicitud de reorganización, o liquidación, se deben pagar conforme con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 1116 de 2006, sin que para esas sumas aplique la figura de la solidaridad contenida en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, respecto de las obligaciones causadas antes de la presentación de la solicitud de reorganización, se deberá determinar si el prestador del servicio tenía o no el deber legal de suspender el servicio. En el evento en el prestador tuviera el deber legal de suspender el servicio, y se haya sustraído de dicha obligación, se romperá la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, así posteriormente se inicie un proceso de reorganización o liquidación.

Por otro lado, si el prestador del servicio no tenía aún el deber legal de suspender el servicio al momento en que inició el proceso de reorganización o liquidación, y con ocasión del inicio de dicho procedimiento se le impide suspender el servicio por deudas anteriores; no se podrá predicar la ruptura de la solidaridad prevista en el artículo 130 ibídem, pues el prestador no estará incumplido en su deber de suspender el servicio. Valga indicar que en ese escenario la solidaridad únicamente se predicaría respecto de las deudas anteriores al inicio del proceso de reorganización, pues se reitera que las posteriores a dicho momento se deben pagar conforme con lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006.

## **CONCLUSIONES**

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

- Según el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el propietario, o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público domiciliarios. Sin perjuicio de lo anterior, la Ley consagra, como garantía a los propietarios, la ruptura de la solidaridad cuando el prestador omite su deber de suspensión del servicio por falta de pago. En especial, es deber del prestador suspender el servicio cuando no se ha pagado la factura en el plazo previsto en el contrato de condiciones uniformes, plazo que no debe ser superior a dos (2) períodos de facturación, cuando ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual.

- Ahora bien, a las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios durante el proceso de reorganización, se les deben aplicar las normas del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006. En particular, se les debe tratar como gastos administrativos, o, excepcionalmente, se

les debe dar el tratamiento que establezca el juez del proceso, en los términos de los incisos 2º y 3º del artículo 73 de la Ley 1116 ibídem. Siendo así, a estas obligaciones no les resulta aplicable la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994.

- Por su parte, respecto de las obligaciones causadas antes de la presentación de la solicitud de reorganización, se deberá determinar si el prestador del servicio tenía o no el deber legal de suspender el servicio. En el evento en el prestador tuviera el deber legal de suspender el servicio, y se haya sustraído de dicha obligación, se romperá la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, así posteriormente se inicie un proceso de reorganización o liquidación.

Por otro lado, si el prestador del servicio no tenía aún el deber legal de suspender el servicio al momento en que inició el proceso de reorganización o liquidación, y con ocasión del inicio de dicho procedimiento se le impide suspender el servicio por deudas anteriores; no se podrá predicar la ruptura de la solidaridad prevista en el artículo 130 ibídem, pues el prestador no estará incumplido en su deber de suspender el servicio. Valga indicar que en ese escenario únicamente la solidaridad se predicaría respecto de las deudas anteriores al inicio del proceso de reorganización, pues se reitera que las posteriores a dicho momento se deben pagar conforme con lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006.

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,

**FREDY RAÚL SILVA GÓMEZ.**

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA (E)

<NOTAS DE PIE DE PAGINA.>

1. Radicado 20225293220162

TEMA: RUPTURA DE SOLIDARIDAD EN PROCESOS DE REORGANIZACIÓN

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 Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones."*

7. Artículo 130 de la Ley 142 de 1994: "(...) *El propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos (...)*".