



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 257 DE 2023

(mayo 2)

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 de la presente me permito solicitar ante su despacho y a través del área legal la definición usuario y suscriptor de servicios públicos, en cuanto definición, alcance, derechos y deberes.

Lo anterior de acuerdo a respuestas, información y prácticas, con la empresa de acueducto (...), toda vez que me niegan acceso a derecho a reclamaciones realizadas con el predio poseo (sic) (...)”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia

Ley 142 de 1994^[5]

Resolución CRA 943 de 2021^[6]

Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-012

CONSIDERACIONES

Previo a abordar las inquietudes planteadas, es necesario aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto. Lo anterior, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia, ni tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (artículo introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015).

En claro lo anterior, se procederá a dar respuesta general al interrogante planteado a partir del estudio de los siguientes ejes temáticos: (i) Definición y alcance de suscriptor y usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, (ii) Derechos y deberes de los suscriptores y usuarios de los servicios públicos domiciliarios, y (iii) Legitimación para presentar peticiones, quejas y recursos por parte del suscriptor y/o usuario.

(i) Definición y alcance de suscriptor y usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios

En primer lugar, resulta necesario traer a colación los numerales 14.31 y 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, los cuales definen al suscriptor y al usuario de los servicios públicos domiciliarios en los siguientes términos:

“Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

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. (...)”

Según las normas previamente citadas, el suscriptor es la persona natural o jurídica con la cual el prestador celebra un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos. Por su parte, el usuario es la 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.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica, en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-012, indicó lo siguiente:

“(...) 2.11. PARTES DEL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS.

De conformidad con el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 689 de 2001, son partes del contrato la empresa que presta el servicio, el suscriptor^[33] y/o usuario^[34].

En ese contexto, la Ley 142 de 1994 se refiere a dos sujetos como parte de la relación jurídico-contractual con la empresa. El suscriptor, esto es, la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato, y el usuario, persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación del servicio, ya sea como propietario del inmueble en donde se presta el servicio, o como receptor directo del servicio.

En algunos casos, la doble condición de suscriptor y usuario puede confluir en una misma persona, en la medida en que quien celebra el contrato es la misma persona que recibe directamente el servicio.

Es importante resaltar que el numeral 14.33 de la ley 142 de 1994, le atribuye la condición de usuario, tanto al que se beneficia con la prestación del servicio, en calidad de propietario del inmueble, como al receptor directo del servicio, a quien también denomina consumidor.

Sobre este particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-493 del 2 de Octubre de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, se ha referido señalando que nada impide que quien reciba el servicio no sea el propietario del inmueble, dado que la naturaleza domiciliaria del servicio implica que el mismo sea recibido en un domicilio sin importar el vínculo de la persona que los usa con el respectivo inmueble. (...)” (Subraya fuera del texto)

De esta manera, se tiene que el suscriptor es la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de servicios públicos. Por su parte, el usuario es la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación del servicio, al margen de si se trata del propietario del inmueble en donde este se presta o del receptor directo del servicio. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que ambas calidades, suscriptor y usuario, pueden coincidir si se cumplen con las definiciones previamente planteadas.

De igual forma, es de reiterar que, tanto el suscriptor, como el usuario, hacen parte de la relación contractual con el prestador del servicio público, y, por tanto, tienen los mismos derechos y obligaciones derivadas de la celebración del contrato de servicios públicos. Lo anterior, en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 que señala:

“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.

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.” (Subraya fuera del texto)

Según la norma en cita, tanto el suscriptor, como el usuario, hacen parte de la relación contractual con el prestador del servicio público. En particular, el inciso segundo del artículo 130 ibídem establece que el propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y el usuario son solidarios frente a las obligaciones y derechos derivados del contrato de servicios públicos, situación que conlleva, por un lado, a que todos están

llamados a responder por su cumplimiento ante el prestador del servicio, y, por otro lado, a que todos pueden ejercer los mismos derechos frente al prestador.

(ii) Derechos y deberes de los suscriptores y usuarios de los servicios públicos domiciliarios

Los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, y que de manera solidaria son también del suscriptor, se encuentran estipulados, entre otros, en los artículos 9o, 136 y 152 de la Ley 142 de 1994, los cuales señalan:

“Artículo 9o. Derecho de los Usuarios. *(Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS.) Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:*

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley.

9.2. La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.

9.3. Obtener los bienes y servicios ofrecidos en calidad o cantidad superior a las proporcionadas de manera masiva, siempre que ello no perjudique a terceros y que el usuario asuma los costos correspondientes.

9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

PARÁGRAFO. *<Aparte entre paréntesis cuadrados [...] corregido mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> [Las Comisiones de Regulaciones], el ejercicio de las funciones conferidas por las normas vigentes, no podrá <sic> desmejorar los derechos de los usuarios reconocidos por la ley.” (Subrayado*

“Artículo 136. Concepto de falla en la prestación del servicio. La prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos.

El incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio se denomina, para los efectos de esta Ley, falla en la prestación del servicio.

La empresa podrá exigir, de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato, que se haga un pago por conexión para comenzar a cumplir el contrato; pero no podrá alegar la existencia de controversias sobre el dominio del inmueble para incumplir sus obligaciones mientras el suscriptor o usuario cumpla las suyas.” (Subraya fuera del texto)

“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 del texto)

Según el artículo 9o ibídem, son derechos de los usuarios y/o los suscriptores, entre otros, la medición de los consumos reales, la libre elección del prestador del servicio y la posibilidad de solicitar y obtener información

completa, precisa y oportuna respecto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Por su parte, en los términos de los artículos 136 y 152, el usuario tiene derecho, tanto, a la prestación continua, y de buena calidad, del servicio; como a presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

En cuanto a las obligaciones de los usuarios y/o suscriptores, es preciso indicar que su principal obligación es el pago oportuno de los servicios facturados, en los términos del párrafo del artículo 130 de dicha Ley, que señala:

*“(…) **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 del texto)

En igual sentido, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 indica que los usuarios y suscriptores deben abstenerse de realizar fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas, o de alterar de manera inconsulta y unilateral las condiciones contractuales de prestación del servicio, so pena de que el prestador pueda suspender el servicio.

En todo caso, es preciso mencionar que los derechos y deberes de los usuarios deben constar en los contratos de condiciones uniformes respectivos. En particular, en cuanto al servicio público domiciliario de acueducto al que hace referencia en la consulta, es de indicar que la Comisión de Regulación de Acueducto y Saneamiento Básico – CRA, estableció en los artículos 6.1.6.1. y 6.1.6.2. de la Resolución CRA 943 de 2021⁷⁷ unos modelos de contrato de servicios públicos domiciliarios donde se establecen las obligaciones y derechos del suscriptor y/o usuario de los mencionados servicios.

De manera general, según esos modelos, son derechos de los suscriptores y/o usuarios de los servicios de acueducto y alcantarillado, entre otros, los siguientes: (i) a ser tratado dignamente por la persona prestadora, (ii) a que se garantice el debido proceso, derecho de defensa y contradicción, (iii) a ser informado clara y oportunamente de sus obligaciones y de las consecuencias de incumplirlas, y (iv) a presentar reclamaciones contra la factura sin que sea obligado al pago de las sumas reclamadas, y que no se le suspenda o corte el servicio, hasta tanto no esté en firme la decisión de la reclamación cuando haya sido presentada por el usuario.

(iii) Legitimación para presentar peticiones, quejas y recursos por parte del suscriptor y/o usuario

Por último, en el contexto de la consulta es importante poner de presente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 142 de 1994, *“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”*. Por lo anterior, las personas que se encuentran legitimadas para presentar las peticiones, quejas y recursos, en el marco del contrato de servicios públicos, serán el suscriptor y el usuario del servicio.

En particular, estas personas podrán activar los mecanismos de defensa de los usuarios en sede de la empresa que se encuentran previstos en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994, los cuales consisten, entre otros, en la posibilidad de presentar recursos de reposición y apelación contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación (artículo 154), así como la posibilidad de que se reconozcan los efectos positivos frente al silencio del prestador, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 previamente mencionada.

Ahora bien, cuando las solicitudes referentes al contrato de servicios públicos sean presentadas por personas que no ostentan la calidad de suscriptor y/o el usuario del servicio, a estas no se les aplicarán las normas

especiales anteriormente mencionadas, sino que deberán ser tratadas por el prestador como derechos de petición en los términos del artículo 33 de la Ley 1437 de 2011⁽⁸⁾.

CONCLUSIONES

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

- Según los numerales 14.31 y 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el suscriptor es la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de servicios públicos. Por su parte, el usuario es la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación del servicio, al margen de si se trata del propietario del inmueble en donde este se presta o del receptor directo del servicio. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que ambas calidades, suscriptor y usuario, pueden coincidir si se cumplen con las definiciones previamente planteadas.

- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, tanto el suscriptor como el usuario son partes del contrato de servicios públicos domiciliarios. En particular, ambos son solidarios frente a los derechos y obligaciones derivados de la celebración de dicho contrato en los términos del inciso 2º del artículo 130 ibídem.

- Los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, y que de manera solidaria son también del suscriptor, se encuentran estipulados, entre otros, en los artículos 90, 136 y 152 de la Ley 142 de 1994. En especial, conforme con el artículo 90, son derechos de los usuarios y/o los suscriptores, entre otros, la medición de los consumos reales, la libre elección del prestador del servicio y la posibilidad de solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna respecto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Por su parte, en los términos de los artículos 136 y 152, el usuario tiene derecho, tanto, a la prestación continua, y de buena calidad, del servicio; como a presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

- En cuanto a las obligaciones de los usuarios y/o suscriptores, es preciso indicar que su principal obligación es el pago oportuno de los servicios facturados, en los términos del parágrafo del artículo 130 de dicha Ley. En igual sentido, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 indica que los usuarios y suscriptores deben abstenerse de realizar fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas, o de alterar de manera inconsulta y unilateral las condiciones contractuales de prestación del servicio, so pena de que el prestador pueda suspender el servicio.

- En todo caso, es preciso mencionar que los derechos y deberes de los usuarios deben constar en los contratos de condiciones uniformes respectivos. Particularmente, en cuanto al servicio público domiciliario de acueducto al que hace referencia en la consulta, es de indicar que la Comisión de Regulación de Acueducto y Saneamiento Básico – CRA, estableció en los artículos 6.1.6.1. y 6.1.6.2. de la Resolución CRA 943 de 2021” unos modelos de contrato de servicios públicos domiciliarios donde se establecen una serie de obligaciones y derechos del suscriptor y/o usuario de los mencionados servicios.

- En atención al artículo 152 de la Ley 142 de 1994, las personas que se encuentran legitimadas para presentar las peticiones, quejas y recursos a que alude la norma, serán el suscriptor y el usuario del servicio. Siendo así, estas personas estarán habilitadas para activar los mecanismos de defensa de los usuarios en sede de la empresa que se encuentran previstos en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994.

- Por su parte, cuando las solicitudes referentes al contrato de servicios públicos sean presentadas por personas que no ostentan la calidad de suscriptor y/o el usuario del servicio, a estas no se les aplicarán las normas especiales anteriormente mencionadas, sino que deberán ser tratadas por el prestador como derechos de petición en los términos del artículo 33 de la Ley 1437 de 2011.

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 20235291099292

TEMA: SUScriptor Y USUARIO

Subtemas: Definición y alcance. Derechos y deberes. Legitimación para presentación de peticiones, quejas y recursos.

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. *Puede ser consultada en el link: https://normas.cra.gov.co/gestor/docs/resolucion_cra_0943_2021.htm*
8. *"Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores." (Subrayado fuera del texto original)*

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