



CONCEPTO 259 DE 2023

(mayo 2)

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Bogotá, D.C.,

Ref. Solicitud de concepto¹³¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020¹³², 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 2011¹³³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹³⁴.

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 formulada:

“(...)de manera respetuosa y a la luz del Decreto 320 de 2000, en especial lo estipulado en el artículo 3, acápite del 1 al 8, les solicito amablemente se me informe qué tipos de SANCIONES puede tener un usuario que en su propiedad (inmueble) posea las siguientes situaciones en lo que respecta al ALCANTARILLADO, a saber:

- 1. Que la acometida de alcantarillado NO cuente con su caja de registro.*

2. Que posea una acometida clandestina o fraudulenta: Acometida o derivación de acueducto o alcantarillado no autorizada por la entidad prestadora del servicio.

3. Que cuente con asentamiento subnormal: Es aquel cuya infraestructura de servicios públicos domiciliarios presenta serias deficiencias por no estar integrada totalmente a la estructura formal urbana.

4. Que posea conexión errada de alcantarillado: Todo empalme de una acometida de aguas residuales sobre la red de alcantarillado pluvial o todo empalme de una acometida de aguas lluvias sobre la red de alcantarillado sanitario.

De otro lado, solicito amablemente se me informe qué ENTIDAD es la encargada, a nivel MUNICIPAL, de aplicar las sanciones en caso de que acaezcan las anteriores situaciones.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Ley 1801 de 2016^[6]

Decreto 1076 de 2015^[7]

Resolución 631 de 2015 MADS^[8]

Resolución 0330 de 2017 MVCT

Sentencia de Unificación- SU-1010 de 2008 – Corte Constitucional

Sentencia T-262 de 2003 - Corte Constitucional

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que a través de la instancia consultiva no es procedente 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 lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En claro lo anterior, es de anotar que no existe un marco legal para sancionar a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios, considerando que si bien fue viable la imposición de sanciones de tipo pecuniario por parte de los prestadores, esta facultad no fue otorgada por el legislador a los prestadores, en el marco de lo concluido por la Corte Constitucional a través de Sentencia de Unificación- SU-1010 de 2008, la cual en algunos de sus apartes señaló:

“(…) 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.

En efecto, en dicho Estatuto, ni expresa ni implícitamente, el legislador le reconoce facultades a las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones pecuniarias, por razón del incumplimiento del contrato, y por tanto, tampoco reguló un procedimiento para ejercer dicha facultad. Por lo tanto, de la Ley 142 de 1994 no se deriva la competencia de las empresas de servicios públicos para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios.

(...)

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.

(...)

9.4. En consecuencia, para la Corte es claro que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están facultadas para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, ni por la vía del ejercicio de una potestad administrativa sancionatoria, ni tampoco como consecuencia del ejercicio de una potestad de las previstas en el derecho privado, esto, a través de las cláusulas penales.

En consecuencia, los cobros que se han hecho a título de sanción comportan una clara y evidente violación de los artículos 6, 29 y 210 constitucionales, en tanto constituyen una extralimitación de las funciones y prerrogativas que les han sido reconocidas por la ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza jurídica, ya sean públicas o privadas. Estas actuaciones, han comportado una vulneración del derecho al debido proceso de los usuarios, por haber sido impuestas con absoluto desconocimiento de los principios de reserva de ley y de los principios de legalidad y tipicidad, en cuanto las conductas, la sanción 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)

Ahora bien, es preciso mencionar que aspectos como el fraude de las acometidas, conexiones, medidores o líneas, dan lugar a la suspensión del servicio, así como la terminación y corte del servicio, en el marco de lo consagrado en los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, aspectos que si bien no son procedente en la prestación del servicio público de alcantarillado en consideración de las particularidades del mismo, justifica a su vez la procedencia de otro tipo de acciones por parte de los prestadores, aspecto anotado por la Corte Constitucional en Sentencia T-262 de 2003 al señalar:

"(...) La empresa, por su parte, cuando advierta algún incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario, debe proceder a la suspensión del servicio en los términos del artículo 140 de la Ley 142 de 1994, norma que fue modificada por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, y si el consumo irregular persiste, proceder al corte definitivo del mismo. (...)

(...)

La empresa, teniendo en cuenta que los servicios públicos son un bien de uso público, debe estar atenta y ser diligente para evitar fraudes o pérdidas económicas que van en detrimento no sólo de su patrimonio, sino del

resto de la población y del propietario del inmueble, en caso de que el incumplimiento sea atribuible a los arrendatarios y usuarios.

(...) Si a pesar de proceder a la suspensión dentro del término previsto por la ley, los usuarios continuaren disfrutando del servicio a través de la reconexión fraudulenta, la empresa está en la obligación de proceder al corte y/o taponamiento inmediato y definitivo de esa reconexión y a denunciar penalmente tal hecho. Pero lo que no es admisible es que deje transcurrir el tiempo y tolere esas irregularidades. (...)" (subraya fuera de texto)

De otra parte, es preciso mencionar que las empresas de servicios públicos domiciliarios cuando verifiquen conexiones fraudulentas, podrán exigir a los usuarios, según las condiciones particulares, el cobro de los servicios dejados de facturar.

En este contexto, dentro del ordenamiento jurídico se encuentran normas 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 que se materializan en la prestación del servicio público de alcantarillado.

- Sanciones policivas contenidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1801 del 2016.

La Ley 1801 de 2016 contiene 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.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 28 ibidem describe los comportamientos que afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes en relación con los servicios públicos, señalando 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” (resaltado fuera de texto)

Para el efecto, deberá verificarse el proceso único de policía en el marco de lo señalado en el artículo 213 y siguientes del citado Código, según corresponda el factor de competencia, de forma particular, según lo contemplado en el artículo 223 ibídem el cual desarrolla el trámite del proceso verbal abreviado.

- Sanciones de orden ambiental, en el marco de lo señalado en el Decreto 1076 de 2015 y Resolución 631 de 2015.

Para la prestación del servicio de alcantarillado, en el marco de lo señalado en el artículo 25 de la Ley 142 de 1994, se deberá obtener de las autoridades competentes las concesiones o licencias y demás permisos ambientales y sanitarios, según la índole de la actividad a desarrollar.

Bajo este contexto, el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico –RAS, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT a través de la Resolución 0330 de 2017, señala los requerimientos que debe reunir la infraestructura de prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado. De esta forma, el MVCT elaboró una Cartilla⁹ que desarrolla el componente ambiental para los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, mencionando en uno de sus apartes:

“(…) Por otro lado, los usuarios que realizan vertimientos sobre el recurso hídrico deben pagar a la Autoridad Ambiental competente Tasa Retributiva por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales, la cual se encuentra reglamentada mediante la sección 1, capítulo 1, título 7, parte 9, libro 2 del Decreto 1076 de 2015 (Decreto 2667 de 2012), o el que haga sus veces.

Esta tasa se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico y se aplicará incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar por parte de la Autoridad Ambiental competente. El cobro de la tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento. Los parámetros y los valores límites máximos permisibles que deben cumplir quienes realizan vertimientos puntuales a los cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público, se encuentran definidos mediante la Resolución 631 de 2015. (...) (subraya fuera de texto)

En este contexto, corresponderá al prestador del servicio de alcantarillado verificar los posibles incumplimientos normativos que pueda estar materializando los usuarios en el marco de la normativa ambiental, cuando se presenten anomalías en la conexión al servicio de alcantarillado y presentar las correspondientes denuncias ante la autoridad ambiental competente, la cual estará encargada de adelantar e imponer las sanciones y acciones que correspondan al usuario.

Por último, es válido indicar que en cada situación particular y frente a cada autoridad, corresponderá al interesado, en este caso al prestador del servicio, presentar las respectivas denuncias. Lo anterior, considerando que, en el marco de las funciones concedidas, entre otras, por el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 a esta Superintendencia, no se encuentra la imposición de sanciones a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, ante el incumplimiento de la normativa que rige dichos servicios.

CONCLUSIONES

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

- No existe un marco legal para sancionar a los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios, considerando que, si bien fue viable la imposición de sanciones de tipo pecuniario por parte de los prestadores, esta facultad no fue otorgada por el legislador a los prestadores, en el marco de lo concluido por la Corte Constitucional a través de Sentencia de Unificación- SU-1010 de 2008

- Dentro del ordenamiento jurídico se encuentran normas que imponen sanciones a ciertas conductas desplegadas por los ciudadanos en general, en su calidad de usuarios o suscriptores.
- El artículo 28 de la Ley 1801 de 2016 describe los comportamientos que afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes en relación con los servicios públicos, siendo procedente la imposición de medidas correctivas por parte de la autoridad policiva.
- Corresponderá al prestador del servicio de alcantarillado verificar los posibles incumplimientos normativos que pueda estar materializando los usuarios en el marco de la normativa ambiental, cuando se presenten anomalías en la conexión al servicio de alcantarillado, y presentar las correspondientes denuncias ante la autoridad ambiental competente, la cual estará encargada de adelantar e imponer las sanciones y acciones que correspondan al usuario.
- En cada situación particular y frente a cada autoridad, corresponderá al interesado, en este caso al prestador del servicio, presentar las respectivas denuncias. Lo anterior, considerando que, en el marco de las funciones concedidas, entre otras, por el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 a esta Superintendencia, no se encuentra la imposición de sanciones a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, ante el incumplimiento de la normativa que rige dichos servicios.

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: 20235291123952

TEMA: SANCIONES A USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

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 Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana."*

7. *"Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*

8. *"Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones"*

9. Se puede consultar a través del siguiente link:

https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/titulo-i-componente-ambiental-ras_0.pdf

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