



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 895 DE 2020

(noviembre 26)

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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:

"Debido al mal uso que una parte de los usuarios del servicio de agua potable le dan al preciado líquido, es posible que la empresa o el municipio genere un acto administrativo sobre sanciones que puedan aplicarse a estos ciudadanos en consecuencia a ciertas actividades que vayan en contravención; o solo es posible mediante los metros consumidos más arriba de los permitidos (26 metros cúbicos máximo).

Solicito se me aclare para así mismo realizar las actuaciones correspondientes." (SIC).

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994^[5]

Ley 373 de 1997^[6]

Ley 1151 de 2007^[7]

Resolución CRA 750 de 2016^[8]

Resolución CRA 768 de 2019^[9]

Resolución CRA 873 de 2019^[10]

Corte Constitucional, Sentencia T – 720 de 2005

Corte Constitucional, Sentencia T – 558 de 2006

Corte Constitucional, Sentencia T – 561 de 2006

Corte Constitucional, Sentencia T – 815 de 2006

Corte Constitucional, Sentencia C – 539 de 2008

Corte Constitucional, Sentencia SU – 1010 de 2008

CONSIDERACIONES

En relación con la inquietud que se presenta, ha de indicarse que no resulta posible que un prestador de servicios públicos domiciliarios, sin importar su naturaleza, establezca mediante uno de sus actos o por medio de su contrato de servicios públicos, que una conducta de alguno de sus usuarios, por reprochable que le resulte, tenga como consecuencia la aplicación de algún tipo de sanciones que afecten patrimonialmente al usuario o le priven del derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios, amén de aquellas conductas que representan un incumplimiento del contrato, según la Ley y la regulación, tales como el fraude a acometidas o conexiones, o la mora en el pago del servicio por el tiempo que de determine en el contrato.

Respecto de lo anterior, es necesario aclarar que, en tratándose de sanciones relativas al cumplimiento de los contratos de servicios públicos, la Corte Constitucional, mediante las sentencias de tutela T – 720 de 2005, T – 558, T – 561 y T – 815 de 2006, entre otras, señaló que (i) la facultad sancionatoria de los prestadores de servicios públicos domiciliarios es de reserva legal y (ii) que en el ordenamiento jurídico vigente en aquel momento no existía una norma de dicho rango que la sustentara, razón por la cual se deducía la imposibilidad de ejercer dicha facultad por parte de las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios.

En ese contexto, si bien existían normas regulatorias expedidas por las comisiones de regulación en este sentido, como por ejemplo el artículo 54 de la Resolución CREG 180 de 1997, que fue posteriormente declarado nulo por la Sección Tercera del Consejo de Estado mediante sentencia del 8 de julio de 2008, lo cierto es que las comisiones, en ningún caso, podían subsanar el vacío legal y dar este tipo de concesiones a las empresas, y mucho menos resultaba posible que éstas, sin norma alguna que las habilitara para ello, se abrogaran tal facultad.

Precisamente, y con posterioridad a los citados pronunciamientos de la Corte Constitucional, el legislador expidió la Ley 1151 del 24 de Julio de 2007 (Plan de Desarrollo 2006-2010) estableciendo en su artículo 105, la prerrogativa en estudio.

Sin embargo, esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C – 539 de 2008, por considerar que violaba el principio de unidad de materia dado que la facultad sancionatoria de los prestadores de servicios públicos no guardaba relación con ninguno de los objetivos previstos en el artículo primero de la citada Ley del Plan.

Hoy en día, cualquier discusión al respecto fue resuelta por la misma Corporación quien mediante Sentencia Unificadora SU – 1010 del 16 de octubre de 2008, descartó los argumentos expuestos por algunos prestadores sobre la naturaleza de las sanciones que imponían, reiterando que éstos no se encuentran facultados por la ley para imponer sanciones de contenido pecuniario, posición que ya había sido adoptada por esta Superintendencia desde el año 2007.

De acuerdo con lo expuesto, no resulta posible que un prestador de servicios públicos imponga sanciones de contenido pecuniario a sus usuarios, motivadas en el incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios, lo que con más razón ocurre en un caso como el que se expone, en el que el uso del agua por parte de los usuarios más allá del consumo básico, no se ha penalizado legal y regulatoriamente con alguna clase de sanción a imponer por parte del prestador, como consta en los modelos de condiciones uniformes adoptados por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, a través de las Resoluciones 768 y 873 de 2019.

Al respecto, la Resolución CRA 768 de 2009, aplicable a grandes prestadores del servicio de acueducto, señala en su modelo de condiciones uniformes, en la cláusula 19, que “La persona prestadora podrá suspender el (los) servicio(s) prestado(s) por las causas que establezca el régimen legal vigente.”

Por su parte, el modelo de condiciones uniformes adoptado en la Resolución CRA 873 de 2019, y aplicable a pequeñas personas prestadoras, dispone en su cláusula 24 lo siguiente:

“CLÁUSULA 24. SUSPENSIÓN. La PERSONA PRESTADORA podrá suspender los servicios (interrupción temporal), respetando el derecho al debido proceso, y el derecho de contradicción y defensa del SUSCRIPTOR Y/O USUARIO, por las siguientes causas:

Incumplimiento del contrato. En los siguientes eventos:

- a. La falta de pago por el término que fije la persona prestadora, sin exceder, en todo caso, de tres (3) períodos de facturación de los servicios, salvo que exista reclamación o recurso interpuesto.
- b. La alteración inconsulta y unilateral, por parte del usuario y/o suscriptor, de las condiciones contractuales de prestación de los servicios.
- c. Realizar conexiones fraudulentas o sin autorización de la persona prestadora.
- d. Dar a los servicios públicos domiciliarios un uso distinto del declarado o convenido con la persona prestadora.
- e. Proporcionar los servicios públicos domiciliarios a otro inmueble o usuario distinto del beneficiario de los servicios.
- f. Realizar modificaciones en las acometidas o conexiones, sin autorización previa de la persona prestadora.
- g. Aumentar los diámetros de las acometidas, la capacidad instalada y el número de derivaciones, sin autorización de la persona prestadora.
- h. Adulterar las conexiones y/o aparatos de medición o de control, o alterar su normal funcionamiento.

- i. Dañar o retirar el aparato de medida; retirar, romper o adulterar cualquiera de los sellos instalados en los equipos de medida, protección, control o gabinete, o cuando se verifique que los existentes no correspondan a los reglamentados por la persona prestadora.
- j. Efectuar, sin autorización de la persona prestadora, una reconexión cuando los servicios hayan sido suspendidos.
- k. Pagar las facturas con cheques que no sean pagados por el banco respectivo, salvo que exista causa justificada de no pago, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes, o cuando se paguen los servicios con una cuenta de cobro o factura adulterada.
- l. Interferir en la utilización, operación o mantenimiento de las líneas, redes y demás equipos necesarios para suministrar los servicios públicos domiciliarios, sean de propiedad de la persona prestadora o de los suscriptores.
- m. Impedir a los funcionarios autorizados por la persona prestadora, debidamente identificados, hacer inspecciones de las instalaciones internas, equipos de medida o de lectura de los medidores.
- n. No permitir el traslado del equipo de medición, la reparación o cambio justificado del mismo, cuando ello sea necesario para garantizar una correcta medición.
- o. No ejecutar, dentro del plazo fijado, la adecuación de las instalaciones internas a las normas vigentes y requeridas por razones técnicas o por seguridad en el suministro de los servicios.
- p. Conectar equipos a las acometidas y redes sin la autorización de la persona prestadora.
- q. Efectuar, sin autorización de la persona prestadora, la reconexión de los servicios cuando se encuentre suspendido.
- r. Cuando el urbanizador destine el inmueble a un fin distinto del previsto en la respectiva licencia de construcción y/o urbanización, o cuando se construya un inmueble careciendo de ésta, estando el suscriptor y/o usuario obligado a obtener la respectiva licencia.
- s. Interconectar las tuberías de acueducto, atendidas por la persona prestadora, con cualquier otra fuente de agua (...)"

Lo anterior no quiere decir, de ninguna manera, que el consumo excesivo de agua por parte de las personas no genere consecuencias frente a ellas, pues la CRA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política de 1991, en el que se señala que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y el artículo 7 de la Ley 373 de 1997 que indica que son deberes de dicha Comisión los de establecer consumos básicos en función de los usos del agua, desincentivar los consumos máximos de cada usuario y establecer los procedimientos, las tarifas y las medidas a tomar respecto de aquellos consumidores que sobrepasen el consumo máximo fijado, expidió la Resolución CRA 750 de 2016, por la cual se modificó el consumo básico de agua, estableciendo en ella una cuota que, excedida, hace que los usuarios paguen la tarifa plena por cada metro cúbico de agua que consuman a partir de ella.

Al respecto, señala el artículo 3o de la citada Resolución lo siguiente:

“Artículo 3. Rangos de Consumo. Adóptense los siguientes rangos de consumo para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, en función de la altura sobre el nivel del mar de la ciudad o municipio respectivo, una vez cumplida la progresividad prevista en el artículo 4 de la presente resolución:

1. Ciudades y municipios con altitud promedio por encima de 2.000 metros sobre el nivel del mar.

- Consumo básico: Es aquel que satisface las necesidades esenciales de una familia ubicada en una altitud promedio por encima de 2.000 metros sobre el nivel del mar, el cual se fija en 11 m3 mensuales por suscriptor facturado.

- Consumo complementario: Es el consumo de una familia ubicada en una altitud promedio por encima de 2.000 metros sobre el nivel del mar, mayor de 11 m3 y menor o igual a 22 m3 mensuales por suscriptor facturado.

- Consumo suntuario: Es el consumo de una familia ubicada en una altitud promedio por encima de 2.000 metros sobre el nivel del mar, mayor a 22 m3 mensuales por suscriptor facturado.

2. Ciudades y municipios con altitud promedio entre 1.000 y 2.000 metros sobre el nivel del mar.

- Consumo básico: Es aquel que satisface las necesidades esenciales de una familia ubicada en una altitud promedio entre 1.000 y 2.000 metros sobre el nivel del mar, el cual se fija en 13 m3 mensuales por suscriptor facturado.

- Consumo complementario: Es el consumo de una familia ubicada en una altitud promedio entre 1.000 y 2.000 metros sobre el nivel del mar, mayor de 13 m3 y menor o igual a 26 m3 mensuales por suscriptor facturado.

- Consumo suntuario: Es el consumo de una familia ubicada en una altitud promedio entre 1.000 y 2.000 metros sobre el nivel del mar, mayor a 26 m3 mensuales por suscriptor facturado.

3. Ciudades y municipios con altitud promedio por debajo de 1.000 metros sobre el nivel del mar

- Consumo básico: Es aquel que satisface las necesidades esenciales de una familia ubicada en una altitud promedio por debajo de 1.000 metros sobre el nivel del mar, el cual se fija en 16 m 3 mensuales por suscriptor facturado.

- Consumo complementario: Es el consumo de una familia ubicada en una altitud promedio por debajo de 1.000 metros sobre el nivel del mar, mayor de 16 m 3 y menor o igual a 32 m 3 mensuales por suscriptor facturado.

- Consumo suntuario: Es el consumo de una familia ubicada en una altitud promedio por debajo de 1.000 metros sobre el nivel del mar, mayor a 32 m 3 mensuales por suscriptor facturado.”

Por su parte, el artículo 4o de la citada Resolución establece la siguiente progresividad en relación con la aplicación de los rangos de consumo antes anotados:

	Consumo básico por suscriptor			
	1.ª categoría	2.ª categoría	3.ª categoría	4.ª categoría
Ciudades y municipios con altitud promedio por encima de 2.000 metros	11	22	33	44
Ciudades y municipios con altitud promedio entre 1.000 y 2.000 metros	13	26	39	52
Ciudades y municipios con altitud promedio por debajo de 1.000 metros	16	32	48	64

Adicionalmente, el párrafo segundo del citado artículo 3o, y el artículo 5o de la misma Resolución, imponen a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el deber de informar a sus usuarios de los nuevos rangos de consumo, de manera que estos conozcan las consecuencias de no ahorrar o de usar de forma ineficiente el agua que les es suministrada.

Valga la pena anotar que las consecuencias de tener consumos superiores a los niveles de consumo básico anotados, si bien no se enmarcan en la categoría de sanciones, si comportan un incentivo positivo frente al ahorro de agua o uno negativo frente a su desperdicio, pues por cada metro cúbico que se consuma por encima del nivel de consumo establecido por la regulación como de subsistencia, el usuario deberá pagar la tarifa plena (estrato 4) de dicho metro cúbico adicional.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se responden las inquietudes planteadas así:

No es posible que los prestadores del servicio público domiciliario de acueducto, a través de acto o contrato alguno, sancionen el consumo excesivo de agua por parte de sus usuarios. En ese orden de ideas, las consecuencias de tener consumos superiores a los niveles de consumo básico de subsistencia establecidos por la CRA, si bien no se enmarcan en la categoría de sanciones, si comportan un incentivo positivo frente al ahorro de agua o uno negativo frente a su desperdicio, pues por cada metro cúbico que se consuma por encima del nivel de consumo establecido por la regulación como de subsistencia, el usuario deberá pagar la tarifa plena (estrato 4) que corresponda.

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>, 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 PÁGINA>.

1. Radicado: 20205292205012 y 20205292205032

Tema: CONSUMO BÁSICO. Subtema: Facultad Sancionatoria prestadores de SPD

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 programa para el uso eficiente y ahorro del agua"
7. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010"
8. "Por la cual se modifica el rango de consumo básico"

9. "Por la cual se adopta el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado, para personas prestadoras que cuenten con más de 5.000 suscriptores y/o usuarios en el área rural o urbana y se define el alcance de su clausulado"

10. "Por la cual se adopta el modelo de Condiciones Uniformes del Contrato de Servicios Públicos al que podrán acogerse las personas prestadoras de los servicios de acueducto y/o alcantarillado incluidas en el ámbito de aplicación de la Resolución CRA 825 de 2017 o la que la modifique, adicione, sustituya o derogue y, se dictan otras disposiciones"

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