



Libertad y Orden

Superintendencia de  
Servicios Públicos Domiciliarios

República de Colombia

COLECCIÓN  
*Documentos*

DOCTRINA JURÍDICA UNIFICADA  
EN MATERIA DE SERVICIOS  
PÚBLICOS DOMICILIARIOS

2009





COLECCIÓN  
*Documentos*

DOCTRINA JURÍDICA UNIFICADA  
EN MATERIA DE SERVICIOS  
PÚBLICOS DOMICILIARIOS  
2009

Superintendente  
EVAMARIA URIBE TOBÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica  
MARINA MONTES ALVAREZ

**Jefe Oficina Asesora Jurídica**

Marina Montes Alvarez

**Jefe Oficina Asesora de Planeación**

Carlos Alonso Plazas

**Coordinación académica**

Guillermo Obregon González

**Colaboradores**

María del Carmen Santana  
Fanny María González Velasco  
Fernando José González Sierra  
Andrés David Ospina Riaño

**Coordinación editorial**

Oficina Asesora de Planeación  
Carlos Plazas Rojas  
María Ercilia Castañeda Echavarría  
Patricia Ballestas del Portillo

**Diseño y Diagramación**

ARUBIO

ISBN: 978-958-98816-1-3

Junio 2008

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS  
CARRERA 18 N° 84-35. TEL: 691 3005  
BOGOTÁ D.C. COLOMBIA  
<http://www.superservicios.gov.co>  
CORREO ELECTRÓNICO: [sspd@superservicios.gov.co](mailto:sspd@superservicios.gov.co)

Impresión  
Imprenta Nacional de Colombia

## PRESENTACIÓN

De acuerdo con los postulados constitucionales y legales que informan su función, la Superintendencia de Servicios Públicos ha venido contribuyendo a la difusión de la normatividad, jurisprudencia y doctrina relevante sobre servicios públicos domiciliarios.

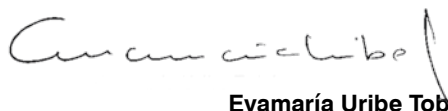
En materia doctrinal, a partir de su creación y especialmente en los últimos años, la Entidad ha emitido un sinnúmero de conceptos jurídicos que han dado respuesta a las crecientes necesidades de autoridades, usuarios y prestadores, así como a la cada vez mayor confianza que la entidad genera en los destinatarios de sus servicios.

En desarrollo de lo anterior, con el objetivo de que la interpretación jurídica sobre el régimen de servicios públicos domiciliarios responda a las necesidades del Estado, los usuarios y los prestadores de tales servicios, esta Superintendencia, a través de su Oficina Asesora Jurídica, inició una tarea que aún continúa y que consiste en la unificación de las líneas conceptuales de la entidad, teniendo en cuenta las novedades legislativas y jurisprudenciales que se han venido sucediendo desde la expedición de la Ley 142 de 1994.

Fruto de dicho esfuerzo lo constituye el presente documento, en el cual los lectores podrán encontrar la posición unificada de la Superintendencia en relación con los temas de acceso a los servicios públicos domiciliarios, medición y medidores, facturación y fraudes y sanciones.

Los anteriores son sólo algunos de los temas que la Oficina Jurídica de la entidad ha venido analizando, por lo que la presente será, sin duda, la primera de muchas publicaciones que en materia de unificación conceptual emitirá la entidad.

La lectura de las posiciones en este documento expresadas, debe entenderse entonces como un esfuerzo doctrinal de suma importancia, que será de utilidad para las autoridades, los usuarios y los prestadores de servicios públicos en general.



**Evamaría Uribe Tobón**  
Superintendente de Servicios Públicos  
Bogotá D.C., junio de 2009



## ÍNDICE GENERAL

<b>CONCEPTO UNIFICADO No. 1</b>	
<b>LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO</b>	<b>9</b>
<b>CONCEPTO UNIFICADO No. 2</b>	
<b>LA DETERMINACIÓN DEL CONSUMO FACTURABLE</b>	<b>31</b>
<b>CONCEPTO UNIFICADO No. 3</b>	
<b>FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</b>	<b>57</b>
<b>CONCEPTO UNIFICADO No. 4</b>	
<b>FRAUDE EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y FACULTAD SANCIONATORIA DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</b>	<b>77</b>





# **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

## **OFICINA ASESORA JURÍDICA**

### **CONCEPTO UNIFICADO No. 1**

Este documento tiene como propósito fijar el criterio jurídico unificado de esta Superintendencia en lo concerniente a lo que se denomina en la ley, de la prestación del servicio, tema que corresponde al Capítulo II del Título VIII de la Ley 142 de 1994<sup>1</sup> y que se refiere específicamente al derecho a los servicios públicos domiciliarios y la propiedad de las conexiones domiciliarias<sup>2</sup>.

## **DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

### **1. DEL DERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

#### **1.1 Marco Constitucional**

Para examinar el derecho de acceso a los servicios públicos, en particular, de los denominados domiciliarios y entender en toda su dimensión este derecho, es forzoso acudir en primera instancia a su fuente constitucional, en especial a los artículos 1, 2, 334 y 365 de la Constitución Política.

Los artículos 1 y 2 de la Carta Política disponen que Colombia se configura como Estado Social de Derecho, fundado entre otros pilares, en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo y que tiene entre otras finalidades, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Sobre el contenido de los principios señalados, es importante destacar los que se refieren al respeto de la dignidad y al trabajo, porque la prestación eficiente de los servicios públicos, como deber a cargo del Estado impuesto por el artículo 365 de la Carta Política, es una importante manera de lograr que esos principios se materialicen en armonía con otros

<sup>1</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Elaborado por María del Carmen Santana Asesora Oficina Asesora Jurídica

derechos como el de la vivienda digna, previsto en el artículo 51 de la Constitución, pues sin servicios públicos domiciliarios, tales principios y derechos no se hacen efectivos.

En esa misma perspectiva, con el acceso a los servicios públicos domiciliarios se garantiza el trabajo en su doble dimensión: como derecho y como obligación social, entendido este derecho de manera amplia y en todas sus modalidades como lo establece el artículo 25 de la Constitución.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 334 de la Carta Política, al Estado, como director general de la economía, además de las directrices generales indicadas en esta norma, se le encomienda por mandato de la ley intervenir de manera especial, para asegurar que **todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos**, y los servicios públicos domiciliarios son unos de ellos.

Por su parte, el artículo 365 de la Constitución consagra en su inciso primero que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, razón por la cual éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, eficiencia que implica que se presten con amplia cobertura, calidad y tarifas razonables en los términos fijados por la ley, como lo ordena el artículo 367 de la Carta Política y como lo ha precisado la Corte Constitucional.<sup>3</sup>

10 Finalmente, conviene destacar lo que expuso la Corte Constitucional sobre el acceso a los servicios públicos, al hacer el examen de constitucionalidad del artículo 134 de la Ley 142 de 1994: *“...La realización y la eficacia sustantiva del Estado Social de Derecho se mide por la capacidad de éste para satisfacer, a través de la prestación de los servicios públicos, las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello y, consecuentemente, de lograr por esta vía la igualación de las condiciones materiales de existencia de las personas. La prestación del servicio tiene como destinatario a los usuarios, esto es, a quienes son titulares de dichas necesidades y demandan por consiguiente su satisfacción<sup>4</sup>”*.

## 1.2 Del derecho a los servicios públicos en la Ley 142 de 1994.

El artículo 134 de la Ley 142 de 1994, que es desarrollo directo de los artículos 1, 2, 334 y 365 de la Constitución, dispone que *“Cualquier persona*

3 CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. MARTÍNEZ CABALLERO Alejandro, T-406/1993.

4 CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. BARRERA CARBONELL Antonio, C-636/2000.

*capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.”*

En la práctica, no siempre la materialización de este derecho encuentra una satisfacción plena como lo exige la propia Constitución, pues, como pasa a explicarse, pueden existir algunas restricciones para la prestación de estos servicios, en algunos casos en razón a que la propia limitación de coberturas no lo haga posible. Como se verá más adelante, la diferencia con otros servicios públicos radica en que para la prestación de los llamados domiciliarios<sup>5</sup>, se necesita hacerla a través de redes físicas conectadas al inmueble, salvo el caso de servicios como el de telecomunicaciones, que permiten el uso de redes inalámbricas o tecnologías más avanzadas.

Como antes se anotó, el artículo 334 señala que, en su función de intervención, el Estado debe asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos tengan acceso a los bienes y servicios básicos. A su vez, el artículo 365 prescribe que es deber del Estado asegurar que los servicios públicos se presten de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, en el caso de los servicios públicos domiciliarios, el propio artículo 367 de la Constitución Política, reconoce que pueden existir limitaciones para un acceso universal. En efecto, el citado artículo establece que mediante ley (y para tal fin se expidió la 142 de 1994), se fijarán las competencias y responsabilidades concernientes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y se definirán entre otros aspectos relativos a su prestación, el que tiene que ver con la cobertura.

Sobre este punto es preciso citar lo que ha expuesto el profesor Hugo Palacios Mejía<sup>6</sup>

*“La prestación del servicio, es decir, el desempeño exitoso de la actividad, depende de la existencia, de elementos físicos, de una infraestructura, que es limitada y expandible, y que se asocia con la posibilidad de que el legislador determine con cierta amplitud su “cobertura” (artículo 367 de la Constitución Política). En esto hay una diferencia sustancial frente a la manera como la Constitución alude a otros “servicios públicos” tales como el de administración de justicia, pues nada en la carta sugiere*

5 Se consideran domiciliarias no sólo aquellas actividades que finalmente llegan al domicilio del usuario, sino también todas aquellas que anteceden a estas, es decir, las actividades complementarias o consustanciales al servicio domiciliario sin las cuales éste no podría ser prestado y que se encuentran señaladas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994.

6 PALACIOS MEJIA, Hugo, El Derecho de los Servicios Públicos, Ed. Derecho Vigente, Bogotá 1999, Pág. 37

*que las personas no tienen derecho a acceder a ésta sino cuando exista una infraestructura cuya cobertura pudiera definir el legislador, a discreción”.*

Como lo advierte el doctor Palacios Mejía, de conformidad con el artículo 367, se le da la posibilidad al legislador de determinar con cierta amplitud la cobertura de estos servicios, esto no significa, como pudiera llegar a pensarse, que la ley tendría que entrar a definir hasta donde deberían las empresas extender sus redes. Lo que hace el legislador es configurar instrumentos de intervención, como los previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 142 de 1994, cuando propone ampliar la cobertura mediante mecanismos que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, el apoyo y promoción a quienes presten servicios públicos y el estímulo a la inversión de los particulares, entre otros.

Igualmente, a través de las funciones generales asignadas a las comisiones de regulación se les faculta para regular los monopolios cuando la competencia no sea posible; o la promoción de la competencia para lograr eficiencia en las operaciones de unos y otros, esto es, que haya mayor oferta en términos de cobertura, precios y calidad. También, de manera especial, las comisiones de regulación pueden ordenar: la fusión de empresas cuando haya estudios que indiquen que dicha medida es indispensable para ampliar coberturas y abaratar costos a los usuarios, así como la liquidación de empresas monopolísticas ineficientes. (Ley 142 de 1994, art. 73).

**12** El mismo régimen de servicios públicos domiciliarios, con el propósito de hacer efectiva la ampliación de cobertura, ha establecido entre muchas otras disposiciones las siguientes: Las áreas de servicio exclusivo reguladas por el artículo 40 y la función de los Comités de Desarrollo y Control Social (Art. 63) de procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios.

Pero, donde hay medidas regulatorias más concretas para la expansión de cobertura y el mayor acceso a los servicios públicos, es en la definición de las fórmulas tarifarias. Para poner un ejemplo, en el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado, en la Resolución 287 de 2004, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, se establece la responsabilidad para los prestadores de esos servicios de incorporar las inversiones requeridas para garantizar la prestación futura del servicio y las expansiones, con el fin de cumplir con el objetivo de extender y mantener las coberturas.

Igualmente, es necesario destacar que en algunos casos, como en el caso del servicio público de energía eléctrica, las comisiones reconocen restricciones financieras de las empresas para brindar acceso inmediato a los usuarios y establecen mecanismos tendientes a procurar que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley 142 de 1994. En efecto, el numeral 4.4.4 del Capítulo IV del Anexo General de la Resolución 070 de 1998, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, indica que las redes de uso general que se requieran para la conexión del usuario son responsabilidad del operador de red, esto es, de la empresa prestadora, pero, si la empresa presenta limitaciones de tipo financiero que le impidan atender las obras en la oportunidad requerida por el usuario, éste podrá realizar las obras y la empresa tiene la obligación de hacer los reconocimientos o compensaciones previstos en el Capítulo 9 de la referida resolución.

Entonces, el acceso a los servicios públicos domiciliarios puede presentar restricciones físicas o financieras, que la propia normatividad desde el nivel constitucional ha reconocido. En otros casos, como se verá más adelante, la misma ley ha impuesto limitaciones por razones de prevalencia del interés general y en defensa de otros bienes jurídicos tutelados de orden constitucional prevalente, como la protección de un ambiente sano, el ordenamiento urbano, el derecho a la propiedad, la seguridad, la salubridad, el orden público y hasta la propia vida.

No obstante, en cada caso corresponde a las autoridades hacer las evaluaciones objetivas correspondientes con el fin de garantizar el derecho de acceso a los servicios públicos previsto tanto en la Constitución, como en la Ley 142 de 1994.

También la jurisprudencia ha reconocido que en ciertos eventos hay limitaciones para el acceso a los servicios públicos, como lo hizo la Corte Constitucional en la Sentencia T- 019 de 2002:

*“Ahora bien, a más de las condiciones jurídicas que el suscriptor potencial debe satisfacer, el inmueble correspondiente debe cumplir con los requisitos y calidades tanto físicos como técnicos que al respecto determinen las empresas con arreglo a los cánones legales y reglamentarios. De tal suerte que, por ejemplo, no podría celebrar el contrato de servicios públicos una persona que pese a su capacidad negocial habite o utilice de manera permanente un inmueble que amenaza ruina o presenta inestabilidades que atentan gravemente contra su integridad física. (arts. 129 y 139.2, Ley 142 de 1994). En esta perspectiva las empresas podrán negar las solicitudes de servicios por razones de carácter técnico y/o*

*por no encontrarse dentro del programa de inversiones de la empresa, a menos que en este último evento el interesado asuma los costos que adicionalmente se causen. (Art. 3 decreto 1842 de 1991; art. 9.3 Ley 142 de 1994). En todo caso debe observarse que el derecho a la prestación del servicio está condicionado al pago de las tarifas de conexión a que haya lugar y a la posibilidad técnica de la prestación del mismo. (Art. 4 decreto 1842 de 1991).”*

La Corte Constitucional, por vía jurisprudencial, ha reconocido que el derecho al acceso a los servicios públicos domiciliarios es un derecho prestacional de contenido pragmático, es decir que para el acceso efectivo al mismo se deben tener en cuenta variables de tipo político y económico, que dependen de la planificación gubernamental y de las disposiciones presupuestales. La expansión en la cobertura, queda así también supeditada a las metas de gobierno. (Sentencia T-207 de 1995)

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al acceso a los servicios públicos domiciliarios, ha desarrollado el tema del tratamiento en condiciones de igualdad a los usuarios, en las sentencias T-564 de 1993 y T-432 de 1992, entre otras.

### 1.2.1 La capacidad para contratar.

El artículo 134 de la Ley 142 de 1994, dispone que cualquier persona **capaz de contratar** que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos. Esta capacidad de contratación no es otra que la capacidad legal regulada en el artículo 1502 del Código Civil, según el cual, para que una persona se obligue a otra por un acto de voluntad se requiere, entre otras cosas, que sea legalmente capaz.

La capacidad, en sentido general, consiste en la facultad que tiene la persona para adquirir derechos y contraer obligaciones. Pero esta capacidad, de acuerdo con el artículo 1502 del Código Civil, puede ser de goce o de ejercicio.

La primera de ellas consiste en la aptitud general que tiene toda persona natural o jurídica para ser sujeto de derechos y obligaciones y es el atributo esencial de la personalidad jurídica. La capacidad de ejercicio o capacidad legal, por su parte, consiste en la habilidad que la ley le reconoce a aquella para poderse obligar por sí misma, sin la intervención o autorización de otra. Implica, entonces, el poder realizar negocios, sin que para ello requiera acudir a otro.

Por su parte, el artículo 1503 del mismo Código prescribe que toda persona es legalmente capaz, con excepción de aquellas que la ley declare incapaces. Esas incapacidades pueden ser absolutas o relativas. Según el artículo 1504 de este mismo estatuto, son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes<sup>7</sup> y los sordomudos que no pueden darse a entender. Mientras que son incapaces relativos los menores de edad y los disipadores que se hallen en interdicción judicial, pero su incapacidad no es absoluta y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos requisitos determinados por las leyes.

En aras de cuidar los intereses de las personas incapaces, el legislador creó las guardas, dentro de las cuales se encuentran las tutelas y las curadurías, que consisten en cargos impuestos a ciertas personas a favor de aquellas que, según la ley, no pueden dirigirse a sí mismas o administrar sus negocios (art. 428 C.C.).

La tutela y la curatela general se caracterizan porque confieren al guardador simultáneamente la representación del pupilo, la administración de su patrimonio y el cuidado de su persona.

Según el artículo 431 del Código Civil, están sujetos a tutela general los impúberes; por su parte, el artículo 432 prescribe que están sujetos a curaduría general los menores adultos, los que por su prodigalidad o demencia han sido puestos en entredicho para administrar sus bienes y los sordomudos que no pueden darse a entender.

Por consiguiente, las personas que la ley ha considerado incapaces, deben ser representadas por un tutor o un curador, según el caso. Esto significa que son capaces para contratar por sí mismos sin representación o autorización de otra persona, los mayores de edad que la ley no considere incapaces, pues como se dijo, estos últimos deben estar representados por un tutor o curador.

Como lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia T- 019 de 2002, esta capacidad legal se predica de quien en primera instancia inicia la relación contractual con el prestador, y no de quienes por habitar permanente o habitualmente el inmueble se benefician de su prestación:

*"(...) Es decir, en el marco del contrato de condiciones uniformes el principio de universalidad del servicio (art. 365 C.P.) toma cuerpo inicialmente en relación con las personas que ostenten capacidad negocial, esto es,*

<sup>7</sup> De conformidad con el artículo 34 del Código Civil, se considera impúber el varón que no ha cumplido catorce años y la mujer que no ha cumplido doce.

*tanto de goce como de ejercicio. Para lo cual basta con que el interesado habite o utilice a cualquier título y de manera permanente un inmueble. A su turno también pueden acceder al servicio las personas que habitual u ocasionalmente habiten, utilicen u ocupen el inmueble ya cobijado por el contrato de condiciones uniformes. Por donde el derecho que a todas las personas les asiste para acceder a los servicios públicos domiciliarios depende en primer término de la configuración del contrato de servicios públicos, y por tanto, de la conjunción: empresa-persona con capacidad negocial. Ahora bien, a más de las condiciones jurídicas que el suscriptor potencial debe satisfacer, el inmueble correspondiente debe cumplir con los requisitos y calidades tanto físicos como técnicos que al respecto determinen las empresas con arreglo a los cánones legales y reglamentarios”.*

Finalmente, el tema de la capacidad puede tener consecuencias respecto de la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, pues en el caso del menor que solicite por ejemplo una línea telefónica sin autorización de su padre, éste puede alegar que no es solidario porque la empresa omitió el requisito del artículo 134 de la Ley 142 de 1994.

### **1.2.2 Habitar o utilizar de modo permanente un inmueble a cualquier título.**

En esta parte, el artículo 134 de la Ley 142 de 1994 contiene varias exigencias que son necesarias para obtener el derecho a la prestación de los servicios públicos. Dichas exigencias tienen que ver con la permanencia y el título a través del cual se habite o utilice el inmueble. Se podría decir que por lo general el título determina la permanencia, tanto si se es propietario, poseedor o arrendatario. En ese contexto, lo que quiere evitar la norma cuando se refiere a la permanencia es que personas que están de paso por un inmueble, soliciten recibir los servicios sin que los ligue ningún tipo de relación jurídica con el bien, o con el propietario del mismo, y el propietario, poseedor o arrendatario tengan que responder por obligaciones que no contrajeron. Conviene entonces aclarar que la permanencia exigida no es para el uso del servicio, sino para hacer parte de un contrato mediante la solicitud del servicio a la empresa prestadora.

Entonces, cuando la ley habla de cualquier título, éste debe haberse adquirido conforme a la ley, razón por la cual no podría alegar justo título para acceder a los servicios públicos, por ejemplo, quien invade la propiedad ajena.



Cosa distinta es que la propiedad o tenencia del bien inmueble se encuentre en discusión, pues en tal caso, debe permitirse el derecho al acceso a los servicios públicos previsto en el artículo 134 de la Ley 142 de 1994; una vez definida la titularidad del bien, sólo responderá por el pago de los servicios objeto del nuevo contrato, quien efectivamente los haya consumido.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, según el cual las comisiones de regulación pueden señalar, por vía general, los casos en que el suscriptor podrá liberarse temporal o definitivamente de sus obligaciones contractuales. En estos casos se facilitará la celebración del contrato con sus consumidores (Se resalta)

### **1.3 Acreditación de requisitos personales para acceder a la prestación del servicio.**

De conformidad con el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, *“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”*.

De acuerdo con este artículo, en el contrato de servicios públicos las empresas pueden exigir requisitos no sólo respecto de las condiciones del bien, sino de la persona que solicita el servicio. Lógicamente, estas condiciones deben ser razonables y proporcionadas, pero sobre todo ajustadas a la ley, con el fin de evitar que se viole el derecho de acceso a los servicios públicos. En el caso de los inmuebles por razones de seguridad, deben ajustarse además a las normas técnicas respectivas.

En el caso de las condiciones del solicitante previstas en el contrato, la empresa, con el fin de cerciorarse a qué título actúa el solicitante, puede establecer en las condiciones uniformes del contrato requisitos para determinar la calidad de propietario, poseedor del inmueble, suscriptor o usuario. La empresa, como en cualquier relación contractual, debe saber quién es la parte contratante y tener certeza de que la persona que solicita el servicio estaba en las condiciones previstas por el artículo 134 de la Ley 142 de 1994.

Finalmente, conforme a lo anterior, resulta pertinente señalar que la ley de servicios públicos domiciliarios, los únicos requisitos que establece para acceder al servicio son: que la persona sea capaz de contratar y

que habite o utilice un inmueble de modo permanente, teniendo así derecho a hacerse parte en un contrato de servicios públicos domiciliarios y recibir los correspondientes servicios.

## 1.4 Acceso al servicio en bienes baldíos.

El artículo 158 de la Ley 1152 de 2007<sup>8</sup> establece que para tener derecho a la adjudicación de bienes baldíos deberá acreditarse una ocupación y utilización productiva previa no inferior a cinco (5) años.

Con relación a la finalidad de los bienes baldíos la Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 1995<sup>9</sup> señaló lo siguiente:

*(...) “Corresponde al legislador regular lo relativo a la adjudicación de tierras baldías y, en consecuencia, bien podía consagrar la ocupación previa como requisito indispensable para obtenerla, sin violar precepto constitucional alguno. Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles”.*

18

Por tanto, si la vocación de los bienes baldíos es que sean adjudicables a quien demuestre ocupación y explotación económica y *reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley*, quienes ocupen bienes baldíos en estas condiciones, tienen derecho a acceder a los servicios públicos, siempre y cuando se trate de bienes adjudicables de conformidad con la Ley 1152 de 2007.

## 1.5 Restricciones legales para acceder a los servicios públicos.

### 1.5.1 Normatividad general.

El derecho de acceso a los servicios públicos tiene unos límites en la prevalencia del interés general y en la defensa de otros bienes jurídicos

8 Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones

9 CORTE CONSTITUCIONAL, M.P. GAVIRIA DIAZ Carlos, C-595/1995.

de orden constitucional prevalente como la protección de un ambiente sano, el ordenamiento urbano, el derecho a la propiedad, la seguridad, la salubridad y el orden público.

Con este propósito, las Leyes 9 de 1989<sup>10</sup> y 388 de 1997<sup>11</sup> regulan la planeación y desarrollo del suelo urbano. Esta última señala como principios del ordenamiento territorial la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

De manera concreta, el artículo 34 de la Ley 388 de 1997 dispone que los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado, requeridas para este tipo de suelo.

En igual sentido, el artículo 35 de la ley en estudio, definió suelo de protección como aquel constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras, para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

Igualmente, el artículo 104 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 2 de la Ley 810 de 2003, dispone que serán sancionados con la suspensión del servicio público en los términos de la Ley 142 de 1994, quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o no parcelables.

Conforme a estas disposiciones, aquellas zonas que configuren alto riesgo por el tipo de suelo, formen parte de las riveras de un río, o zonas donde técnicamente es imposible llevar los servicios públicos o que no hayan sido definidas como áreas de mejoramiento integral, estarán por fuera del perímetro de prestación de los servicios públicos domiciliarios y por tanto no serán susceptibles de solicitud de conexión o prestación en dichos sectores.

10 Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra-Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

11 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

De lo anterior se concluye que dentro de la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital, las entidades correspondientes, mediante acciones de carácter urbanístico determinan las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para vivienda.

De conformidad con lo anterior, por virtud de la ley se han creado restricciones del derecho de acceso a los servicios públicos tales como el ordenamiento urbano, teniendo en cuenta que está prohibido el desarrollo de actividades y usos urbanos en áreas en las cuales previamente no se ha surtido el proceso de incorporación al suelo urbano, lo cual significa que dichos espacios deben contar con infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo, con el objeto de posibilitar el acceso al servicio público o en zonas que se encuentren por fuera del denominado perímetro de servicio.

## 1.5.2. Normatividad particular sectorial.

### 1.5.2.1 Servicio público de gas combustible.

A nivel regulatorio se han establecido algunas restricciones por motivos de seguridad. La Resolución CREG 067 de 1995<sup>12</sup> que adoptó el Código de Distribución de Gas Combustible por Redes, el cual, en punto de la suficiencia y seguridad al usuario dispone:

***“V. 5.2 Suficiencia y seguridad de la instalación del usuario. La distribuidora deberá rehusar la prestación del servicio, o discontinuar el mismo toda vez que considere que una instalación o parte de la misma es insegura, inadecuada o inapropiada para recibir el servicio, o que interfiere con, o menoscaba, la continuidad o calidad del servicio al usuario o a otros usuarios”.***

Por su parte, la Resolución No. 14471 de mayo 14 de 2002<sup>13</sup>, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, señala los requisitos mínimos de calidad e idoneidad de instalaciones para el suministro de gas en edificaciones residenciales y comerciales y tiene como objeto prevenir y reducir los riesgos de intoxicación por inhalación de concentraciones de gases tóxicos y la creación de ambientes explosivos derivados de instalaciones para el suministro de gas en edificaciones resi-

<sup>12</sup> Por la cual se establece el Código de Distribución de Gas Combustible por Redes.

<sup>13</sup> Por la cual la Superintendencia de Industria y Comercio fijó unos requisitos mínimos de calidad e idoneidad.

denciales y comerciales. Igualmente, fija las condiciones que se deben cumplir para la proyección, construcción, ampliación, reforma o revisión de las instalaciones para el suministro de gas en edificaciones residenciales y comerciales.

### 1.5.2.2 Servicio público de energía eléctrica.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG expidió la Resolución 108 de 1997, que en sus artículos 16 y 17 fijó las reglas para la solicitud del servicio, y señaló las causales para la negación del mismo.

*(...) "Artículo 16°. Solicitud. De conformidad con el artículo 134 de la Ley 142 de 1994, cualquier persona que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios de energía y/o gas por red de ductos, al hacerse parte de un contrato de servicios públicos. El prestador de servicios públicos, deberá decidir la solicitud de acuerdo con las siguientes reglas:*

*a) Para presentar la solicitud no podrán ser exigidos por la empresa más requisitos que los estrictamente necesarios para identificar al suscriptor potencial, al inmueble, y las condiciones especiales del suministro, si las hubiere. En caso de que la solicitud sea presentada en forma incompleta, la empresa deberá recibirla e indicarle al usuario los requisitos que falta por cumplir, de acuerdo con lo previsto en las condiciones uniformes. Una vez el usuario cumpla ante la empresa los requisitos previstos en el contrato, la empresa no podrá exigirle más requisitos, ni negarle la solicitud del servicio fundándose en motivos que haya dejado de indicar. (...)*

Con relación a la negativa del servicio, el artículo 17 de la citada resolución dispuso que la empresa solo podrá negar la solicitud de conexión del servicio por razones técnicas susceptibles de ser probadas y que estén expresamente previstas en el contrato; o cuando la zona haya sido declarada como de alto riesgo, según decisión de la autoridad competente y cuando el suscriptor potencial no cumpla las condiciones establecidas por la autoridad competente.

Por su parte, el artículo 20 de la citada resolución establece que los aspectos relativos a la conexión y el procedimiento para efectuarla, así como los requerimientos técnicos, se deben regir por las disposiciones contenidas en los Códigos de Distribución de Energía Eléctrica y de Gas, según el servicio de que se trate.

Las condiciones técnicas que deben cumplir las redes internas y externas para el suministro de gas, están previstas en la Resolución CREG

070 de 1998<sup>14</sup>, en cuyo Anexo General, Capítulo 4, se establecen las condiciones técnicas de conexión.

### **1.5.2.3 Servicios públicos de acueducto y alcantarillado.**

Para los servicios de acueducto y alcantarillado el artículo 7 del Decreto 302 de 2000<sup>15</sup> estableció los requisitos que se deben cumplir para obtener la conexión a tales servicios. Dichos requisitos son los siguientes:

*“(...) 7.1. Estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el parágrafo segundo del artículo 12 de la Ley 388 de 1997.*

*7.2. Contar con la Licencia de Construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas.*

*7.3. Estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.*

*7.4. Estar conectado al sistema público de alcantarillado, cuando se pretenda la conexión al servicio de acueducto, salvo lo establecido en el artículo 4 del Decreto 302 de 2000, referente a la solicitud de servicios y la vinculación como usuarios.*

*7.5. Contar con un sistema de tratamiento y disposición final adecuada de aguas residuales debidamente aprobado por la autoridad ambiental competente, cuando no obstante, ser usuario o suscriptor de la red de acueducto, no existe red de alcantarillado en la zona del inmueble.*

*7.6. Los usuarios industriales y/o especiales de alcantarillado que manejen productos químicos y derivados del petróleo, deberán contar con un plan de contingencia que garantice que bajo ninguna condición se corre el riesgo de que estas sustancias lleguen al sistema público de alcantarillado.*

*7.7. La conexión al sistema de alcantarillado de los sótanos y semisótanos podrá realizarse previo el cumplimiento de las normas técnicas locales fijadas por la entidad prestadora de los servicios públicos.*

<sup>14</sup> Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional.

<sup>15</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

*7.8. Contar con tanque de almacenamiento de agua cuando la Entidad Prestadora de Servicios Públicos lo justifique por condiciones técnicas locales. Los tanques de almacenamiento deberán disponer de los elementos necesarios para evitar los desperdicios y la contaminación del agua y deberán ajustarse a las normas establecidas por la entidad.*

*7.9. En edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios”.*

Sólo quienes cumplan esos requisitos pueden acceder a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Por otra parte, según el artículo 3.20 del Decreto 302 de 2000 se consideran instalaciones legalizadas aquellas que han cumplido todos los trámites exigidos por la Entidad Prestadora de los Servicios Públicos y tienen vigente un contrato de condiciones uniformes.

Así mismo, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 302 de 2000, a solicitud de las juntas de acción comunal, la entidad prestadora podrá instalar pilas públicas para atender necesidades de asentamientos subnormales, sin urbanizador responsable y distante de una red local de acueducto.

Finalmente, el numeral 3.27 del artículo 3 del Decreto 229 de 2002, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 302 del 25 de febrero de 2000 reglamentario de la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el suministro de agua por la entidad prestadora del servicio de acueducto por medio de pilas públicas es de carácter provisional, para el abastecimiento colectivo y en zonas que no cuenten con red de acueducto, siempre que las condiciones técnicas y económicas impidan la instalación de redes domiciliarias.

## **1.6 Derecho de acceso a los servicios públicos de las propiedades horizontales que no han reformado sus estatutos.**

De conformidad con los artículos 129 y 134 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos no pueden restringir el acceso a los servicios públicos a las propiedades horizontales que no han adecuado sus reglamentos a las prescripciones de la Ley 675 de 2001<sup>16</sup>, pues no hay ley que haya establecido tal limitación. Las propiedades horizontales han tenido la opción de reformar sus reglamentos, adecuándolos a las

<sup>16</sup> Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.

prescripciones de la Ley 675 de 2001 y en todo caso, una vez vencidos los términos fijados para hacerlo, se entenderá que los reglamentos dispuestos con anterioridad a la expedición de la referida ley y que no fueron modificados, incorporan aquellas normas que se consideran de orden público.

De igual forma, las Asambleas de Copropietarios no se pueden oponer a la construcción de redes para el acceso a los servicios públicos domiciliarios, por tratarse de servicios públicos esenciales.

En caso de oposición es posible adelantar las acciones judiciales correspondientes contra la copropiedad, previstas en sus estatutos y la Ley 675 de 2001.

## **2. DE LA PROPIEDAD DE LAS CONEXIONES DOMICILIARIAS.**

De conformidad con el artículo 135 de la Ley 142 de 1994, la propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa<sup>17</sup> será de quien los hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión<sup>18</sup>. Pero ello no exime al suscriptor o usuario de las obligaciones resultantes del contrato y que se refieran a esos bienes.

También dispone este artículo que sin perjuicio de las actividades propias de mantenimiento y reposición necesarias para garantizar el servicio, las empresas no pueden disponer de las conexiones cuando sean de propiedad de los suscriptores o usuarios, sin el consentimiento de ellos.

Igualmente, señala la norma que lo anterior no impide aplicar los procedimientos para imponer servidumbres o adelantar la expropiación, en los casos y condiciones previstos en la ley. Estos casos pueden ser los previstos en el artículo 57 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 116 y s.s. de la misma ley.

Ahora bien, conviene establecer las diferencias entre acometida, red interna y red local, sobre todo en el caso de esta última, en donde la ley asigna responsabilidades distintas en cuanto a construcción, manteni-

17 El artículo 14.1 de la Ley 142 de 1994 define la Acometida como la derivación de la red local del servicio respectivo que llega hasta el registro de corte del inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios, la acometida llega hasta el registro de corte general. Para el caso de alcantarillado la acometida es la derivación que parte de la caja de inspección y llega hasta el colector de la red local.

18 Según los artículos 656 y 657 del Código Civil, son inmuebles por adhesión aquellos, que aunque por su naturaleza sean bienes muebles, se adhieran permanentemente al suelo del inmueble, a menos que puedan transportarse de un lugar a otro. Tales inmuebles por adhesión serían por ejemplo, las redes o ductos subterráneos.



miento y reparación, los cuales corren por cuenta de la empresa prestadora de conformidad con el artículo 28 de la Ley 142 de 1994. Aunque en el caso de acueducto y alcantarillado esta regulado de otra manera en el Decreto 302 de 2000, las redes locales son responsabilidad del constructor o urbanizador.

## 2.1 Acometida

Cuando el artículo 135 de la Ley 142 se refiere a la propiedad de las conexiones domiciliarias y más concretamente a las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa, está haciendo alusión al concepto de acometida tal como está definido en el numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

**“14.1 ACOMETIDA.** *Derivación de la red local del servicio respectivo que llega hasta el registro de corte del inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios, la acometida llega hasta el registro de corte general. Para el servicio de alcantarillado la acometida es la derivación que parte de la caja de inspección, y llega hasta el colector de la red local”.*

En el caso del servicio de acueducto y alcantarillado, estas definiciones están contenidas en los numerales 3.1<sup>19</sup> y 3.2<sup>20</sup> del artículo 3 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 1 del Decreto 229 de 2002. En el caso del servicio de energía la definición de acometida esta contenida en el Capítulo I del Anexo General de la Resolución 070 de 1998, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG. Para el servicio de gas combustible, la definición es la que aparece en el artículo 1 de la Resolución CREG 057 de 1996.

Para el servicio de telecomunicaciones, la Resolución CRT 087 de 1997 en su Título I Capítulo II define la acometida como el conjunto de obras, cables y ductos que hacen parte de una derivación de la red local desde el último punto donde es común a varios suscriptores, hasta el punto donde empieza la red interna del suscriptor o grupo de suscriptores.

## 2.2 Red Interna

De conformidad con el numeral 14.16 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, red interna es:

<sup>19</sup> 3.1. Acometida de acueducto: Derivación de la red de distribución que se conecta al registro de corte en el inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios la acometida llega hasta el registro de corte general, incluido este.

<sup>20</sup> 3.2. Acometida de alcantarillado: Derivación que parte de la caja de inspección domiciliaria y, llega hasta la red secundaria de alcantarillado o al colector.

**“14.16. RED INTERNA.** Es el conjunto de redes, tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de suministro del servicio público al inmueble a partir del medidor. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de suministro del servicio al inmueble a partir del registro de corte general cuando lo hubiere.”

Para los servicios de acueducto y alcantarillado estas definiciones están contenidas en los numerales 3.18<sup>21</sup> y 3.19<sup>22</sup> del artículo 3º del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 1º del Decreto 229 de 2002. En el caso del servicio de energía, la definición es la prevista en el artículo 1º<sup>23</sup> de la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG.

## 2.3 Redes Locales

El numeral 14.17 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, define la red local así:

**“14.17. RED LOCAL.** Es el conjunto de redes o tuberías que conforman el sistema de suministro del servicio público a una comunidad, en el cual se derivan las acometidas de los inmuebles. La construcción de estas redes se regirá por el Decreto 951 de 1989, siempre y cuando éste no contradiga lo definido en esta ley.”

Conviene aclarar que el Decreto 951 de 1989 fue declarado nulo<sup>24</sup>.

Para el caso específico de los servicios de acueducto y alcantarillado no hay una definición de red local. De los numerales 3.31 y 3.32 del artículo 3º del Decreto 302 de 2002, modificado por el artículo 1º del Decreto 229 de 2002, pareciera deducirse que las redes locales hacen parte de las redes secundarias que tampoco están definidas. Sin embargo, el artículo 8º del Decreto 302 de 2000, indica que las construcciones de redes locales y otras obras necesarias para conectar uno o varios inmuebles al servicio de acueducto y alcantarillado será responsabilidad del constructor o urbanizador. En caso de que las obras sean ejecutadas por la

21 3.18. Instalación interna de acueducto del inmueble: Conjunto de tuberías, accesorios, estructura y equipos que integran el sistema de abastecimiento de agua del inmueble, a partir del medidor. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de abastecimiento de agua del inmueble inmediatamente después de la acometida o del medidor de control

22 3.19. Instalaciones interna de alcantarillado del inmueble: Conjunto de tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de tratamiento, evacuación y ventilación de los residuos líquidos instalados en un inmueble hasta la caja de inspección que se conecta a la red de alcantarillado.

23 RED INTERNA: Es el conjunto de redes, tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de suministro del servicio público al inmueble a partir del medidor, o, en el caso de los suscriptores o usuarios sin medidor, a partir del registro de corte del inmueble. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de suministro del servicio al inmueble a partir del registro de corte general, cuando lo hubiere.

24 CONSEJO DE ESTADO, M.P. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, Sentencia del 16 de julio de 1998.

empresa prestadora, sus costos deben ser asumidos por los usuarios del servicio.

Para el caso del servicio de energía eléctrica, la Resolución 070 de 1998, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas se refiere a las redes locales, como Redes de Uso General y dice que son aquellas que no forman parte de acometidas o de instalaciones internas. El numeral 4.4.4 del Capítulo IV de la citada resolución dispone que las redes de Uso General son de responsabilidad del operador de red. En el servicio de gas combustible, la Resolución CREG 057 de 1996, define la red local como el conjunto de redes o tuberías que conforman el sistema de suministro del servicio público a una comunidad del cual se derivan las acometidas a los inmuebles.

En conclusión, las acometidas a que se refiere el artículo 135 de la Ley 142 de 1994, son aquellas definidas por el numeral 14.1 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 y como se verá más adelante, tales acometidas son responsabilidad del usuario, al contrario de lo que sucede con las redes locales cuya construcción, reparación y mantenimiento, por regla general, como ya quedó claro, es de responsabilidad de las empresas.

## **2.4 Propiedad de las acometidas e inmuebles por adhesión.**

El artículo 135 de la Ley 142 de 1994, señala que la propiedad de las acometidas será de quien las hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión. Es decir, en principio, la ley radica la propiedad de esos bienes en cabeza de quien haya asumido el pago, pero cuando se trate de inmuebles por adhesión, tal propiedad se pierde.

Según los artículos 656 y 657 del Código Civil, son inmuebles por adhesión aquellos, que aunque por su naturaleza sean bienes muebles, se adhieran permanentemente al suelo del inmueble, a menos que puedan transportarse de un lugar a otro. Tales inmuebles por adhesión serían por ejemplo, las redes o ductos subterráneos.

De acuerdo con esta norma, los elementos que conforman una acometida que no están adheridos al suelo son de quien hubiere pagado por ellos.

Vale la pena recordar que, de conformidad con el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, en la enajenación de bienes raíces urbanos hay cesión de los contratos de servicios públicos, salvo que las partes acuerden otra cosa, y que la cesión opera de pleno derecho e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.

## 2.5 Costos de conexión, reparación y mantenimiento de las conexiones domiciliarias.

### 2.5.1 Costos de conexión y acometidas.

De conformidad con el numeral 90.3 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, se autoriza un cargo por aporte de conexión, el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. Por su parte, el artículo 97 de la citada ley señala que con el propósito de incentivar la masificación de los servicios, las empresas deberán otorgar plazos para amortizar los cargos de conexión, incluyendo la acometida y el medidor, plazos que serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3. Estos costos también podrán ser asumidos por los municipios, departamentos o la Nación, con cargo a los presupuestos destinados a otorgar subsidios.

Para los servicios de acueducto y alcantarillado el artículo 11 del Decreto 302 de 2002 dispone que el costo de redes, equipos y demás elementos que constituyan la acometida serán asumidos por el usuario cuando se construya por primera vez.

Respecto del servicio de telecomunicaciones, el Anexo 3 de la Resolución CRT 087 de 1997 correspondiente al contrato de prestación del servicio, en el capítulo IV referente a las obligaciones y derechos de las partes, en la cláusula sobre el alcance de aporte de conexión al servicio, establece que el pago del aporte por conexión otorga el derecho a la conexión del servicio, al uso del número de identificación y al uso y disposición sobre la acometida externa. Igualmente, señala que la acometida externa será de libre disponibilidad del suscriptor y/o usuario y podrá ser utilizada por cualquier empresa de TPBCL, TPBCLE y TMR designada por el suscriptor o usuario para la prestación del servicio, salvo que los cables hagan parte de una misma acometida externa que sean compartidos por más de un usuario.

Para el servicio de gas, la Resolución CREG 067 de 1995<sup>25</sup> dispone en su artículo 4.13 que los elementos necesarios para la acometida, según lo definido en el artículo 14.17 de la Ley 142 de 1994, deberán ser suministrados por el distribuidor e instalados por él mismo.

Los elementos y su instalación, por personal habilitado de la empresa (Resolución CREG 039 del 23 de octubre de 1995), estarán a cargo del usuario. Estos equipos, incluyendo el medidor, serán de propiedad del

<sup>25</sup> Por la cual se establece el Código de Distribución de Gas Combustible por Redes.

usuario. El usuario deberá pagar el costo de todo el equipo de conexión requerido para su servicio y el costo de su instalación.

Adicionalmente, el artículo 4.14 señala que los elementos necesarios para la instalación interna, podrán ser suministrados por el distribuidor e instalados por él mismo o por cualquier otro personal autorizado y registrado en la empresa. No será negocio exclusivo del distribuidor y serán instalados a cargo del usuario (Resolución 039 del 23 octubre de 1995).

Para el servicio de energía, la Resolución CREG 108 de 1997 en su artículo 23 dispone que *“(...) la propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa será de quien los hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión. Pero ello no exime al suscriptor o usuario de las obligaciones resultantes del contrato y que se refieran a esos bienes.*

*Sin perjuicio de las labores propias de mantenimiento o reposición que sean necesarias para garantizar el servicio, las empresas no podrán disponer de las conexiones cuando fueren de propiedad de los suscriptores o usuarios, sin el consentimiento de ellos .”*

## 2.5.2 Reparación y mantenimiento

De conformidad con el artículo 28 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos sólo son responsables del mantenimiento y reparación de las redes locales.

Para los servicios de acueducto y alcantarillado, el inciso segundo del artículo 20 del Decreto 302 de 2000 establece que el costo de reparación o reposición de las acometidas y medidores estará a cargo de los suscriptores o usuarios, una vez expirado el período de garantía en los términos del artículo 15 del decreto. Según este último artículo, cuando la acometida sea construida por la empresa se dará una garantía de tres años.

De otra parte, el artículo 13 del Decreto 302 de 2000, modificado por el Artículo 3 del Decreto 229 de 2002 señala:

*“(... ) Artículo 13. Cambio de localización de la acometida. Es atribución exclusiva de la Entidad Prestadora de los Servicios Públicos, realizar cambios en la localización del medidor y de la acometida y en el diámetro de la misma, así como efectuar las independizaciones del caso, previo el pago de los costos que se generen, por parte del usuario (... )”*

En concordancia con lo anterior, el modelo Uniforme del Contrato de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado, en su cuadragésima sexta cláusula establece lo siguiente:

*“CLÁUSULA 46. PROPIEDAD DE LAS CONEXIONES DOMICILIARIAS: Si no son inmuebles por adhesión, las redes, equipos y elementos que integran una acometida pertenecerán a quien los hubiere pagado, de lo contrario serán del propietario del inmueble al cual adhieren. Sin embargo, en virtud de lo anterior el suscriptor y/o usuario no queda eximido de las obligaciones resultantes del CSP que se refieran a esos bienes. Cuando la persona prestadora construya las redes, los equipos y los elementos que integran las acometidas externas que se utilicen para prestar los servicios a los que se refiere este documento, está obligada a conservar la prueba de los gastos que realice”.*

Para el servicio de gas, es pertinente anotar que para el transporte y distribución de gas los contratos de condiciones uniformes pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

La actividad de revisión periódica de las instalaciones internas de gas es una obligación de la empresa distribuidora. Dicha revisión debe ser pagada por el usuario por ser éste el dueño de la instalación interna. Los costos cobrados por dicha actividad deben corresponder a los procedimientos realizados para llevarla a cabo y que, como mínimo, se encuentran definidos en la resolución 14441 de 2002 de la SIC.

Para el servicio público de energía, la Resolución CREG 108 de 1997 dispuso en su artículo 26 que cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor. Adicionalmente, en el caso de que el equipo de medida sea suministrado por la empresa, ésta deberá asumir la garantía de buen funcionamiento de dicho equipo por un período no inferior al que establezcan las normas sobre la materia o las que otorgue el fabricante de estos bienes.

## **2.6 Responsabilidad por cambio de acometidas en buen estado.**

Cuando se requiera el cambio de acometidas que estén en buen estado, pero que por razones ajenas al usuario deban ser cambiadas, tales costos deben ser asumidos por el prestador del servicio.

## CONCEPTO UNIFICADO No. 2

Este concepto tiene como propósito fijar el criterio jurídico unificado de esta Superintendencia en lo concerniente a los instrumentos de medición del consumo y a la determinación del consumo facturable, correspondientes a los Capítulos IV y V del Título VIII de la Ley 142 de 1994<sup>26</sup>.

### DE LA DETERMINACIÓN DEL CONSUMO FACTURABLE

#### 1. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO

##### 1.1 Derecho a la medición.

De conformidad con el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, es derecho de los usuarios obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados. Norma concordante con el artículo 146 de la misma ley que dispone que la empresa y el usuario tienen derecho a que los consumos se midan, y a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho posibles.

Una de las finalidades de estas normas, como lo señala el propio artículo 146 antes citado, es que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobra al usuario.

Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido: *“Tanto la empresa prestadora de los servicios públicos domiciliarios como los usuarios de los mismos tienen derecho a que los consumos se midan con los instrumentos tecnológicos apropiados y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Por consiguiente, se deriva la obligación correlativa de las empresas de servicios públicos domiciliarios de utilizar un aparato medidor como el medio principal de determinación del consumo de los usuarios”*.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Elaborado por Fanny María González Velasco Abogada Oficina Asesora Jurídica

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. C.P. HERNÁNDEZ María Nohemí. Sentencia del 1 de diciembre de 2006. Exp. 200601450.

Para el servicio de energía, el artículo 24 de la Resolución 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, establece que *“con excepción de los inquilinatos, y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario deberá contar con equipo de medición individual de su consumo”*<sup>28</sup>.

Para el servicio de acueducto, el artículo 15 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 4º del Decreto 229 de 2002, dispone:

*“Artículo 15. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto. De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micro medición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.”*

En concordancia con lo dispuesto en el Decreto 302 citado, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, expidió la Resolución 319 de 2005, regulando el cobro de los servicios de acueducto y alcantarillado a los usuarios en categoría de multiusuarios, donde no existe medición individual por razones de tipo técnico.

En conclusión, todo usuario tiene derecho a la medición individual de sus consumos, salvo las excepciones legales, o cuando técnicamente no sea posible.

Por otra parte, para el servicio de telecomunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones en el artículo 5.4.1 de la Resolución CRT 087 de 1997, respecto a la medición y facturación de los servicios de telefonía pública básica conmutada local, dispone lo siguiente:

*“La facturación y medición por el consumo del servicio de TPBCL y TPB-CLE en su componente local, se deberá tasar, tarifcar y facturar a sus usuarios, utilizando alguna de las siguientes alternativas:*

*a. Los operadores de TPBCL podrán tasar, tarifcar y facturar el consumo en impulsos de 180 segundos utilizando el método Karlsson Modificado.*

<sup>28</sup> Concordante con sentencia del 26 de noviembre de 2004 del Consejo de Estado, Sección primera. Exp.657-01. C.P. Olga Inés Navarrete.



*b. Los operadores de TPBCL podrán tasar, tarificar y facturar a sus usuarios por el consumo del servicio, en minutos y fracción de minutos o en segundos.”*

De otro lado, el artículo 6.6.1 de la misma Resolución impone a los operadores de TPBC la obligación de instalar sistemas de medición del consumo fiable, y en los artículos siguientes establece de manera clara los procesos que deben ser tenidos en cuenta en el sistema de medición del consumo a saber: Proceso de Tasación, Proceso de Tarificación y Proceso de Facturación.

Así mismo, el artículo 6.13 de la misma resolución al referirse al proceso de tasación del sistema de medición del consumo establece que los operadores de TPBC de que trata la Ley 142 de 1994, deberán:

*“Establecer el método y tipo de tasación utilizados en cada uno de los servicios. El método de tasación empleado podrá ser por generación de impulsos, por medición de la duración de la llamada o por cualquier otro método en función de la red utilizada y el servicio prestado”.*

De las normas citadas, se desprende que la regulación deja al arbitrio de los operadores, la escogencia de los sistemas de medición enunciados, siempre que se observen las premisas que la misma regulación indica para cada uno de los procesos que intervienen en la medición del consumo.

El operador está en la obligación de informar en la factura la unidad de consumo, el valor de la unidad de consumo y el número de unidades consumidas en el periodo de facturación,<sup>29</sup> para lo cual cada operador

<sup>29</sup> Resolución CRT 087 de 1997.- Artículo 7.2.1.- Facturación. Todos los operadores de Telecomunicaciones deben informar a sus usuarios claramente en la facturación, el valor por concepto de establecimiento de una llamada, la unidad de consumo, el valor de la unidad de consumo, el número de unidades consumidas en el periodo de facturación, el valor total pagado en la factura anterior y el tipo de servicio que se cobra, como los servicios suplementarios, de valor agregado y demás cargos a que haya lugar, Asimismo deben aparecer los valores adeudados e intereses causados advirtiendo cual es la tasa de interés por mora que se cobra. En las facturas de cobro del servicio de TPBC se deben incluir además los montos correspondientes a subsidio o contribución aplicados a los usuarios.

Además de lo dispuesto en el inciso primero, los operadores de TPBCLD y TPBCLE en las llamadas que cobren por su componente por distancia, TMC y PCS deben discriminar en la factura al usuario la siguiente información: fecha y hora de la llamada, número marcado, duración o número de unidades consumidas y valor total de la llamada. Asimismo, los operadores de TPBCLD y TPBCLE que cobren por su componente por distancia, deben incluir la ciudad de destino de la llamada.

Los operadores de TPBCL deberán ofrecer el servicio de facturación detallada a costos más una utilidad razonable, cuando sea técnica y económicamente viable y previa solicitud del usuario.

Cuando se facture a los suscriptores por la utilización de servicios en los cuales se cobra tarifa con prima, se deberá discriminar en la factura para cada llamada, la fecha, hora, el nombre del prestador del servicio con tarifa con prima, el número 90-XXXXXXX utilizado, la duración de la llamada y el valor a pagar.

PARÁGRAFO. Cuando se ofrezcan servicios que utilicen el servicio de TPBCL como servicio soporte, con una tarifa por consumo adicional a la tarifa local, la tarifa deberá ser integral y se deberá utilizar una numeración que permita al usuario diferenciar este hecho. Asimismo se deberá informar al usuario el tipo de servicio prestado y su consumo. (Subraya fuera de texto).

cuenta en sus centrales de conmutación con un sistema automático denominado Registro Detallado de Llamada (CDR).

Este sistema, técnicamente ofrece la seguridad de que el mecanismo de medición sea transparente, teniendo en cuenta que se encuentra dentro de la central, de manera que, cualquier alteración o falla en el mismo, sería fácilmente detectable en virtud del gran número de líneas que se contabilizan en una central.

La Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, no ha expedido regulación tendiente a imponer a los operadores de TPBC la obligación de *“instalar medidores telefónicos en las acometidas”*, máxime si se tiene en cuenta que la regulación vigente permite al operador ofrecer a sus usuarios diferentes alternativas o planes tarifarios y el empaquetamiento de servicios (lo que no ocurre en los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, acueducto y gas), con lo cual se haría además de costoso, dispendioso técnicamente, el hecho de ajustar el registro detallado de llamadas para cada una de las línea de una central de conmutación.

No obstante, teniendo en cuenta que la aplicabilidad de la tasación depende en mayor parte, de los recursos técnicos existentes en las centrales con que cuente el operador, en caso de existir un reclamo por el elevado costo en el consumo local, para cada caso en particular, el operador de TPBCL debe estar en capacidad técnica de justificar el aumento del costo del consumo efectuado por el suscriptor o usuario.

### **1.2 Determinación del consumo durante un periodo por falta de medición no imputable a la empresa ni al usuario.**

De conformidad con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, cuando sin acción u omisión de las partes, durante un periodo no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse según dispongan los contratos uniformes, así:

- Con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario,
- Con base en los consumos promedios de suscriptores, o usuarios que estén en circunstancias similares, o
- Con base en aforos individuales.

En relación con esta norma hay que destacar dos cosas:

Sólo procede de manera excepcional, cuando durante un periodo no es posible hacer la medición, por causas no imputables a la empresa o al usuario. Esta norma es concordante con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, que dispone que, cuando el suscriptor o usuario, pasado un periodo de facturación, no tome las medidas para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del suscriptor o usuario.

La empresa decide en el contrato de condiciones uniformes cuál de las alternativas previstas aplica; en caso de no existir estipulación expresa en el contrato, la empresa deberá aplicar aquella que para cada caso concreto se ajuste más al objetivo de determinar el consumo real del usuario.

### **1.3 Determinación del consumo cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles al interior del inmueble.**

El artículo 146 de la Ley 142 de 1994, dispone que también habrá lugar a determinar el consumo de un periodo con base en los de periodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales, cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles. La empresa tiene la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de la fuga.

A partir de la detección de la fuga, el usuario tiene dos meses para remediarlas. Durante este periodo, la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este periodo cobrará el consumo medido.

Esta norma establece dos formas de determinación del consumo por promedio, una, con base en los de periodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales, durante la investigación de la fuga, es decir, antes de la detección de la misma, que sería cuando la empresa efectúe la revisión previa conforme al artículo 149 de la Ley 142 de 1994, y otra, con base en el promedio de los últimos seis meses, que se adoptaría durante los dos meses con que cuenta el usuario para remediar la fuga.

También conviene precisar que conforme a esta norma, si la empresa ayudó al usuario a ubicar el sitio y la causa de la fuga y el usuario no la remedió dentro de los dos meses que le concedió la empresa, ésta puede, pasados los dos meses, cobrar el consumo medido, pues la empresa cumplió su obligación legal y no puede soportar la negligencia del usuario.

El hecho de detectar una fuga perceptible no exime a la empresa de cumplir con el deber de revisión previa que le impone el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, pues la ley estableció la obligación en cabeza de las empresas de ayudar al usuario a detectar el sitio y causa de las fugas, sin efectuar distinción alguna. De la misma manera, la ley obligó a las empresas a efectuar la revisión previa de aquellas causas de desviaciones significativas de consumo, sin efectuar diferenciaciones entre los tipos de causas.

Las empresas prestadoras no pueden sustraerse de la obligación de investigación de las causas de desviaciones significativas de consumo.

En esa medida, cuando la desviación significativa de consumo surge como consecuencia de una fuga imperceptible, es deber de la empresa efectuar su verificación a través de instrumentos técnicos apropiados. Por lo tanto, la empresa prestadora no puede justificar el no cumplimiento de su deber de revisión basada en la supuesta ausencia de indicios de fuga imperceptible, pues precisamente la noción de fuga imperceptible nos indica que ésta no es detectable directamente por los sentidos<sup>30</sup>, sino solamente mediante instrumentos técnicos adecuados.

En otras palabras, no es posible que la empresa, con fundamento en simples indicios, se sustraiga de su obligación de ayuda al usuario para detectar el sitio y causa de las fugas imperceptibles (inciso tercero del artículo 146 de la Ley 142 de 1994), pues entonces no tendría ningún sentido que la ley y el reglamento hubieren hecho la distinción entre fugas perceptibles e imperceptibles, y que en relación con estas últimas se hubiere dicho que sólo son detectables mediante instrumentos técnicos apropiados.

#### **1.4 La falta de medición del consumo por acción u omisión de la empresa da lugar a perder el precio.**

El artículo 146 de la Ley 142 de 1994, prescribe que la falta de medición por acción u omisión de la empresa, le hará perder el precio. Agrega esta norma que, se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un periodo superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario.

30 El decreto 229 de 2002, con relación a los servicios de acueducto y alcantarillado, establece las siguientes definiciones sobre fugas perceptibles e imperceptibles:

3.13. FUGA IMPERCEPTIBLE: Volumen de agua que se escapa a través de las instalaciones internas de un inmueble y se detecta solamente mediante instrumentos apropiados, tales como los geófonos.

3.14. FUGA PERCEPTIBLE: Volumen de agua que se escapa a través de las instalaciones internas de un inmueble y es detectable directamente por los sentidos. (La subraya es nuestra)

Esta disposición castiga de manera severa la negligencia de la empresa, bien sea por acción o por omisión. La ley no señala cuales serían las conductas activas o pasivas de la empresa que la llevarían a perder el precio.

En cuanto a las conductas omisivas señala una, la no colocación de medidores en un periodo superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario, sin embargo, aquí hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, según el cual, los contratos pueden exigir que el usuario adquiera e instale el medidor en el plazo otorgado por la empresa. Si le corresponde instalarlo al usuario y no lo hace, la empresa tendría seis meses para hacerlo desde la conexión.

Sobre este asunto en particular, el literal f) del artículo 24 de la Resolución 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, dispone que el suscriptor o usuario que esté obligado a adquirir el aparato medidor deberá hacerlo dentro de los 6 meses siguientes a la conexión del servicio, so pena de la suspensión del servicio o la terminación del contrato. No obstante, el literal g) de del artículo 24 de la misma resolución dice que el contrato de condiciones uniformes puede disponer a cargo de la empresa la instalación de los artefactos medidores, y que de no hacerlo dentro del mismo plazo que se concede a los usuarios o suscriptores, se entenderá que existe omisión de su parte en la medición.

Ahora bien, como el artículo 146 citado, no estableció cuales eran los otros casos en la falta de medición por acción u omisión, que harían perder el precio a la empresa, el Consejo de Estado ha sostenido que en tales circunstancias se debe adelantar un proceso judicial para determinar la pérdida del precio, pues según esa Corporación, esa disposición no implica el deber de reconocer tal pérdida pues sólo puede definirse en virtud de un proceso administrativo o judicial.<sup>31</sup> En otras palabras, sólo un juez podría establecer la responsabilidad de la empresa.

Finalmente, no debe confundirse la falta de medición, con la ausencia de lectura del medidor; en el primer caso aplica el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, en tanto que en el segundo se aplica el artículo 150 de la misma ley. Este criterio fue acogido por el Consejo de Estado,<sup>32</sup> sostiene esta Corporación que no se puede confundir la falta de medición, con la no lectura existiendo medidor, y por tal omisión no facture de manera

31 CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. LAFONT PIANETA Rafael. Sentencia del 16 de agosto de 2007. Radicación: 25000-23-24-000-2003-00456-01

32 CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. LAFONT PIANETA Rafael. Sentencia del 16 de agosto de 2007. Radicación: 25000-23-24-000-2003-00456-01

oportuna, de conformidad con el artículo 150 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, en este último caso, para que la empresa no incurra en cobro inoportuno deberá demostrar que la lectura no se pudo hacer por culpa del usuario, por ejemplo, que el medidor estaba en un sitio de difícil acceso para la empresa y que empleó todos los medios legales a su alcance para lograr que el usuario permitiera el acceso al medidor.

### **1.5 La falta de medición del consumo por acción u omisión del usuario, justifica la suspensión del servicio o la terminación del contrato.**

Según el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, la falta de medición por acción u omisión del usuario es causal para suspender el servicio o terminar el contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo con base en los de periodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales.

### **1.6 Micromedición.**

De conformidad con el numeral 1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, las comisiones de regulación deberán, de acuerdo a la capacidad técnica y financiera de las empresas o a las categorías de los municipios establecidas por la ley, fijar los plazos y términos en los cuales las empresas deben implementar los planes de medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados. Para tal efecto, el artículo 146 había señalado unos plazos a las comisiones.

Para el servicio de acueducto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 en sus artículos 9.1, 14.22, 97 y 146 y en el artículo 3 de la Ley 373 de 1997, reguló en el Título II, Capítulo I de la Resolución CRA 151 de 2001<sup>33</sup>, lo referente al uso eficiente del agua y en particular el tema de la medición, en puntos como: (i) elaboración del programa de micromedición, (ii) prioridades y plazos máximos para la ejecución de los programas de micromedición, (iii) financiación de micromedidores, (iv) reparación y mantenimiento de medidores, (v) condiciones técnicas para la micromedición, (vi) excepción para la instalación de micromedidores, y (vii) condiciones económicas para la micromedición.

Posteriormente, mediante la Resolución CRA 364 de 2006 se modificaron los artículos 2.1.1.13 y 2.1.1.14 de la Resolución CRA 151 de 2001, en relación con las excepciones a la micromedición, así:

33 Regulación integral de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo.

*“ARTÍCULO 2.1.1.13 EXCEPCIÓN PARA LA INSTALACIÓN DE MICROMEDIDORES. - Numeral modificado por el artículo 1 de la Resolución 364 de 2006 - En las zonas conformadas en su mayoría por usuarios de estratos 1 y 2 y que a la fecha de entrada en vigencia de esta resolución presenten niveles de micromedición inferiores al 50% de los usuarios pertenecientes a las mismas, las personas prestadoras, en lugar de instalar micromedidores a cada usuario, podrán efectuar, para los efectos previstos en la presente resolución, la sectorización física de las redes de distribución respectivas.*

*Una vez realizada tal sectorización, se instalará macromedidores a la entrada del sector correspondiente y se estimará el volumen de agua a ser distribuido proporcionalmente entre los usuarios del sector correspondiente que no estén micromedidos. (...)*

*(...)ARTÍCULO 2.1.1.14 CONDICIONES ECONÓMICAS PARA LA MICRO-MEDICIÓN. - Numeral modificado por el artículo 2 de la Resolución 364 de 2006. - La persona prestadora del servicio de acueducto podrá exceptuar de la instalación de micromedidores a los usuarios de estrato 1 y 2 cuya factura de acueducto y alcantarillado correspondiente al consumo básico mensual, establecido por la CRA, para el estrato 1, supere el 5% del salario mínimo mensual legal vigente y, para el estrato 2, el 7% del salario mínimo mensual legal vigente. El consumo de los usuarios exceptuados en aplicación del presente artículo será establecido con base en los consumos promedio de suscriptores o usuarios micromedidos del mismo estrato, o con base en aforos individuales.*

*PARÁGRAFO. De conformidad con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, lo dispuesto en el presente artículo no podrá ser interpretado o aplicado de forma tal que resulte en una restricción al derecho del usuario de solicitar, en cualquier momento, la instalación de micromedidores; ni el derecho de la persona prestadora a instalarlos.”*

Es así que, para determinar el consumo, se debe identificar si el suscriptor y/o usuario cuenta con el instrumento de medición, evento en el cual el consumo medido será el consumo facturado.

Ahora bien, si el suscriptor y/o usuario no cuenta con el correspondiente medidor, la empresa podrá determinar el consumo facturable de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y lo dispuesto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, para tales efectos. En este evento, se debe tener en cuenta si el suscriptor y/o usuario se encuentra dentro de las excepciones para la

instalación de micromedidores, establecidas en la Resolución CRA 364 de 2006.

Para el servicio de energía y gas, el literal h) del artículo 24 de la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- fijó los plazos para la instalación de medidores, así:

*“Artículo 24º. De la medición individual. La medición de los consumos de los suscriptores o usuarios se sujetará a las siguientes normas:*

*(...) h) A partir de la vigencia de la presente resolución, las empresas tendrán un plazo máximo de tres (3) años para elevar los niveles de macro y micromedición, de modo que cubran por lo menos el noventa y cinco por ciento (95%) del total de sus usuarios para lo cual deberán dar prelación a los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3. El incumplimiento de lo aquí dispuesto constituye omisión imputable a la empresa en la colocación de medidores y, en consecuencia, le hará perder el derecho a recibir el precio, por parte de aquellos usuarios en defecto del 95%, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.”*

De otra parte, para el servicio de telecomunicaciones, no existe micro-medición por cuanto no existe regulación tendiente a imponer a los operadores de Telefonía Pública Básica Conmutada la obligación de instalar medidores telefónicos en las acometidas.

## **2. DE LOS INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DEL CONSUMO**

### **DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES**

#### **2.1 Derecho del usuario a escoger libremente el proveedor de los medidores y demás bienes y servicios necesarios para su mantenimiento y reparación.**

De conformidad con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, los contratos de condiciones uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios pueden decidir con libertad a qué persona le adquieren los instrumentos de medición y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas que la empresa haya establecido en las condiciones uniformes del contrato.



Esta disposición no hace nada distinto de reconocer el derecho de los usuarios a escoger libremente la persona que le suministre los bienes que requiera para usar el servicio. En efecto, el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, dispone que, además del derecho a la libre elección del prestador, los usuarios de los servicios públicos tienen derecho a elegir libremente el proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.

Pero ese derecho de elección no sólo se predica de la adquisición de los medidores; lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9º debe entenderse de manera amplia cuando habla de elegir libremente el proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización. En ese sentido, siempre que haya oferta en el mercado de bienes o servicios, el suscriptor puede escoger libremente quien repare o mantenga los equipos de medida. Sin embargo, como señala el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.

La infracción de lo dispuesto en estas normas puede constituir abuso de posición dominante de las empresas de servicios públicos frente a los usuarios, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 142 de 1994, en particular a lo preceptuado en el numeral 133. 5. También podría haber infracción del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, en la medida en que se restringiera la oferta de tales bienes o servicios a eventuales competidores o proveedores de dichos bienes.

En conclusión, siempre que haya oferta disponible de los bienes o servicios a que se refiere el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, el usuario tiene derecho a escoger libremente tales bienes o servicios.

## **2.2 Adquisición y mantenimiento de medidores del servicio público de energía eléctrica.**

La Resolución CREG 070 de 1998<sup>34</sup>, contiene normas relativas a las características técnicas que deben reunir los equipos de medida, a las cuales deben sujetarse tanto las empresas como los usuarios, así como las condiciones para la instalación y mantenimiento o reparación de los mismos. El artículo 7.5.1 señala que el usuario puede adquirir el equipo de medida en el mercado libre siempre y cuando el equipo cumpla con los requisitos técnicos allí establecidos, además dicho equipo debe ser registrado ante el comercializador con la siguiente información: fabricante,

<sup>34</sup> Por la cual se establece el Reglamento de Distribución de Energía Eléctrica, como parte del Reglamento de Operación del Sistema Interconectado Nacional

características técnicas, números de serie, modelo y tipo de los diversos componentes. Así mismo, según el artículo 7.5.2 de la misma Resolución, el equipo de medida deberá ser revisado, calibrado y programado por el comercializador o por un tercero que cuente con un laboratorio debidamente acreditado ante la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>35</sup>, quienes deberán suministrar a solicitud de la empresa de servicios públicos el certificado y protocolos de calibración respectivos.

Igualmente, la resolución CREG 225 de 1997<sup>36</sup>, estableció los cargos asociados a la conexión de usuarios regulados, entre ellos los relativos a la revisión y calibración de medidores.

### **2.3 Adquisición y mantenimiento de medidores del servicio público de gas combustible.**

Corresponde al distribuidor o al comercializador instalar y mantener un medidor o dispositivo de medición para el servicio, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4.23 de la Resolución CREG 067 de 1995, Código de Distribución de Gas Combustible por redes.

### **2.4 Adquisición y mantenimiento de medidores del servicio público de acueducto.**

Con relación a la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de los medidores, el artículo 14 del Decreto 302 de 2000<sup>37</sup>, dispone:

*“ARTICULO 14. DE LOS MEDIDORES. Los contratos de condiciones uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos de agua, en tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan y la entidad prestadora de los servicios públicos deberá aceptarlo siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.*

35 El Decreto 2153 de 1992 señala que corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio: Acreditar y supervisar los organismos de certificación, los laboratorios de pruebas y ensayo y de calibración que hagan por parte del sistema nacional de certificación . A su vez el Decreto 2269 de 1993 en su artículo 17 literal b) establece dentro de las atribuciones de la referida entidad: Supervisar los organismos de certificación, inspección, los laboratorios de pruebas y ensayos y de metrología, determinar las condiciones en las cuales pueden ofrecer sus servicios frente a los terceros y aplicar las sanciones que se señalen por la inobservancia de las normas legales o reglamentarias a que se encuentren sometidos .

36 Por la cual se establece la regulación relativa a los cargos asociados con la conexión del servicio público domiciliario de electricidad para usuarios regulados en el Sistema Interconectado Nacional.

37 Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

*La entidad prestadora de los servicios públicos podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, las condiciones para su reemplazo y el mantenimiento que deba dárseles.(...)*”

Por su parte, el artículo 19 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 7 del Decreto 229 de 2002, dispone:

*“Artículo 19. Cambio de medidor. La Entidad Prestadora de los Servicios Públicos, podrá cambiar el medidor cuando éste no tenga el diámetro adecuado para el servicio que se presta. En tales casos, el suscriptor o usuario pagará a la Entidad Prestadora de los Servicios Públicos, según la diferencia entre el valor del medidor nuevo y el valor del medidor retirado, a los precios vigentes, así como de los materiales derivados de tales obras, a los precios vigentes, sea en su contra o a su favor en un plazo máximo de seis (6) meses.*

*Cuando a juicio de la empresa el medidor no registre adecuadamente el consumo, la empresa podrá retirarlo temporalmente para verificar su estado. Si como resultado de esta actuación se determina una falla en el instrumento de medida, se dará al suscriptor o usuario la opción de repararlo, si técnica y económicamente esta resulta procedente.*

*En caso de requerirse el cambio del medidor, el suscriptor o usuario tendrá la opción de adquirirlo a quien a bien tenga, evento en el cual si éste reúne las características técnicas establecidas en el contrato de condiciones uniformes, la empresa deberá aceptarlo, o la empresa podrá suministrarlo previa autorización del suscriptor.(...)*”

En conclusión, el usuario o suscriptor puede adquirir su equipo de medición con la empresa prestadora del servicio público o con quien estime conveniente, pero debe cumplir con las obligaciones establecidas en el contrato de condiciones uniformes de la empresa; en todo caso, el pago del mencionado equipo de medición corre a cargo del mismo.

De otra parte, para el servicio de telecomunicaciones, no existe regulación tendiente a imponer a los operadores de Telefonía Pública Básica Conmutada la obligación de *“instalar medidores telefónicos en las acometidas”*.

## **2.5 Los costos de reposición, mantenimiento y reparación de los medidores están a cargo del usuario.**

De conformidad con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, no será obligación del suscriptor o usuario, cerciorarse de que los equipos de medida

funcionen en forma adecuada, pero sí es su obligación hacerlos reparar o reemplazarlos cuando se verifique que su funcionamiento no permite medir adecuadamente sus consumos. Los medidores no podrán cambiarse, hasta tanto no se determine que su funcionamiento esta por fuera del rango de error admisible.

Dispone igualmente esta norma, que si pasado un período de facturación el suscriptor o usuario no ha cambiado o reemplazado el medidor, la empresa puede hacerlo por cuenta del suscriptor o usuario.

Si durante la visita de la empresa se determina que es necesario retirar el medidor, en el acta debe quedar constancia de las causas del retiro del medidor. Si después de la revisión en un laboratorio acreditado se encuentra que el medidor está funcionando adecuadamente, la empresa no puede obligar al usuario a cambiar dicho medidor.

Finalmente, según esta disposición, los costos de reparación y reemplazo de los medidores deben ser asumidos por el suscriptor o usuario.

## **2.6 Control sobre el funcionamiento de los medidores.**

El artículo 145 de la Ley 142 de 1994, prescribe que las condiciones uniformes de los contratos permitirán tanto a la empresa como al usuario verificar el estado de los instrumentos utilizados para medir el consumo, y las dos partes están obligadas a adoptar medidas eficaces para que no se alteren. Indica igualmente este artículo, que se permite a la empresa retirar temporalmente los medidores para verificar su estado. Es decir, existe una responsabilidad compartida entre empresa-usuario en esta materia.

Si se analiza este artículo de la ley, frente al 144 de la misma Ley 142 de 1994, que establece que el usuario no está obligado a cerciorarse que los medidores funcionen en forma adecuada, se podría deducir que la obligación compartida que impone el artículo 145 de verificación de los instrumentos de medida, se refiere más a una responsabilidad preventiva de cuidado o vigilancia externa sobre los medidores, con el fin de evitar que estos puedan ser manipulados o alterados.

## **2.7 Costo de las revisiones al medidor.**

Conforme a lo establecido en el artículo 145 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos, por iniciativa propia, deberán hacer

en cualquier tiempo revisiones rutinarias al medidor y a las acometidas, para verificar su estado, su funcionamiento y realizar las normalizaciones del caso que aseguren una adecuada medición del consumo.

De allí que, si las revisiones que efectúan las empresas corresponden a la ejecución de planes de mantenimiento y/o control de pérdidas, el costo de la revisión se encuentra remunerado vía tarifa y por lo tanto no podría efectuarse un cobro adicional al usuario por dicho concepto.

Si la revisión se efectúa a propósito de la investigación de desviaciones significativas, se debe tener en cuenta que según el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, es obligación de las empresas de servicios públicos investigar esas desviaciones al preparar las facturas, lo cual implica que las empresas están obligadas a visitar los domicilios de los usuarios con el fin de determinar la causa que las originó y por lo tanto el costo de esa revisión no puede ser trasladado a los usuarios.

Si la revisión se produce como resultado de un procedimiento por la existencia de anomalías en el equipo de medida, la empresa podrá cobrar el costo de la revisión al usuario, siempre y cuando así lo establezca el contrato de condiciones uniformes del respectivo prestador. En este caso, se debe tener en cuenta que la empresa tiene derecho a remunerarse por ese concepto, tratándose de un evento excepcional que da lugar a la labor de revisión, claro está, en las condiciones que establezca la regulación del sector y el contrato de condiciones uniformes.

Si la revisión es solicitada voluntariamente por el suscriptor, usuario o propietario, la empresa podrá cobrarle ese servicio siempre que así lo disponga el contrato de condiciones uniformes.

El procedimiento de retiro de los medidores y su posterior envío al laboratorio lo define la empresa prestadora del servicio público. Este procedimiento debe realizarse garantizando el derecho al debido proceso y defensa del usuario, toda vez que el dictamen del laboratorio respecto del equipo de medida es la prueba fundamental para el cambio del medidor o para la suspensión o terminación del contrato de servicios públicos por parte de la empresa.

## **2.8 Ubicación de los medidores.**

De conformidad con los artículos 144 y 145 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos tienen obligaciones respecto del funcionamiento adecuado de los medidores, y además de acuerdo con el artículo

146 de la misma ley, el prestador del servicio tiene derecho a medir los consumos, razón por la cual los instrumentos o equipos de medición deben estar en un sitio de fácil acceso que permita tales actividades cuando la empresa lo requiera.

En ese sentido, para el servicio de energía eléctrica, la Resolución 108 de 1997<sup>38</sup>, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas-CREG, dispone en su artículo 30, parágrafos 2 y 3, lo siguiente:

*(...) PARAGRAFO 2o. En las condiciones uniformes del contrato, la empresa podrá exigir a sus nuevos suscriptores o usuarios que los equipos de medida estén localizados en zonas de fácil acceso desde el exterior del inmueble.*

*PARAGRAFO 3o. Cuando la localización del equipo de medida de un suscriptor o usuario ocasione la suspensión del servicio por falta de medición del consumo, la empresa podrá exigir, como condición para la reconexión del servicio, el cambio en la localización del equipo de medida a una zona de fácil acceso desde el exterior del inmueble."*

Para el servicio de acueducto, el artículo 15 del Decreto 302 de 2000<sup>39</sup>, modificado por el artículo 4º del Decreto 229 de 2002, señala que la entidad prestadora de los servicios públicos determinará el sitio de colocación de los medidores, procurando que sea de fácil acceso para efectos de su mantenimiento y lectura. A su vez, el artículo 10 de la Resolución 413 de 2006<sup>40</sup> expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable, señala que es atribución del prestador, para los casos en que se vaya a instalar el medidor por primera vez, determinar el lugar donde técnicamente se debe ubicar el medidor.

## **2.9 Propiedad de los medidores.**

Conforme al artículo 135 de la Ley 142 de 1994, la propiedad de las redes, equipos y elementos que integran una acometida externa, será de quien los hubiere pagado, si no fueren inmuebles por adhesión. Pero ello no exime al suscriptor o usuario de las obligaciones resultantes del contrato y que se refieran a esos bienes.

38 Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones.

39 Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

40 Por la cual se señalan criterios generales, de acuerdo con la ley, sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

De acuerdo con la norma citada, la propiedad del medidor será del usuario, si fue éste quien lo pagó, de lo cuál se sigue que los medidores reemplazados le pertenecen y que la empresa no puede hacerse a su propiedad por el sólo hecho de ser sustituidos por mal funcionamiento.

En este orden de ideas, los medidores como todo bien de propiedad privada están bajo el cuidado y responsabilidad de su dueño, y corresponde a éste adoptar las medidas de seguridad respectivas para prevenir posibles hurtos o daños.

Para el servicio de acueducto el artículo 19 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 7º del Decreto 229 de 2002 dispone que:

*“En todo caso, cuando el medidor sea retirado para su reemplazo, éste será entregado al suscriptor, en su condición de propietario del mismo, salvo indicación expresa de éste en contrario”.*

## **2.10 Financiación de medidores.**

De conformidad con el artículo 97 de la Ley 142 de 1994, con el propósito de incentivar la masificación de los servicios públicos domiciliarios, las empresas que presten servicios públicos pueden otorgar plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

También prevé el citado artículo, que los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la Nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos, que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el la citada norma, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.

Para el servicio de acueducto, el artículo 15 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 229 de 2002, señala que la entidad prestadora de esos servicios debe ofrecer financiamiento a los suscriptores de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3, para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil o reemplazo del mismo en caso de daño. Esta financiación debe ser de por lo menos treinta y seis (36) meses, dando libertad al usuario de pactar períodos más cortos si así lo desea. Este cobro se hará junto con la factura de acueducto.

El artículo 2.4.4.11 de la Resolución CRA 151 de 2001 señala:

*“Financiación de los aportes de conexión a los usuarios. Las personas prestadoras podrán otorgar plazos para amortizar los aportes de conexión en los términos del artículo 97 de la Ley 142 de 1994. En el caso de los estratos 1, 2 y 3 este plazo es de carácter obligatorio y no podrá ser inferior a tres (3) años, excepto por renuncia expresa del usuario.*

*Para los estratos 1, 2 y 3 los aportes de conexión podrán ser cubiertos por entidades gubernamentales de cualquier orden a través de aportes presupuestales para su financiación. Si existe un saldo a cubrir por parte del usuario, se deben aplicar los plazos mencionados.*

*PARÁGRAFO. Las personas prestadoras no están obligadas a conceder los mencionados plazos para amortizar los aportes de conexión, cuando se trate de urbanizadores de viviendas o inmuebles así estos correspondan a los estratos 1, 2 y 3”.*

En consecuencia, salvo la excepción consagrada en el párrafo del artículo 2.4.4.11 de la Resolución CRA 151 de 2001, es deber de las empresas solo para los estratos 1, 2 y 3, otorgar plazos para amortizar los cargos de conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor. Para los demás usuarios, es facultativo de las empresas el otorgamiento y forma de los mencionados plazos.

48

Respecto de intereses de plazo, su cobro sólo procede de manera excepcional en relación con algunos bienes o servicios como es el caso de los derechos de conexión incluidos la acometida y el medidor cuando no hagan parte de la tarifa<sup>41</sup> y la empresa y el usuario hayan acordado plazos de amortización para su pago; o cuando se hayan suscrito acuerdos de pago por deudas de servicios públicos.<sup>42</sup>

## **2.11 Calibración de medidores.**

Quien adquiera un medidor -empresa o usuario-, deberá obtener del vendedor el respectivo certificado de calibración; si lo adquiere directamente el usuario, la empresa de servicios públicos deberá aceptar el respectivo certificado de calibración, siempre y cuando sea de un laboratorio acreditado ante la Superintendencia de Industria y Comercio, salvo que decida obtener un nuevo certificado de otro laboratorio acreditado, caso en el cual, el costo de calibración lo asume la empresa.

41 Ley 142 de 1994, artículo 95

42 Ley 142 de 1994, artículo 97



Los medidores utilizados para la medición de los servicios de energía eléctrica, agua potable y gas, son instrumentos de medida cuya verificación o calibración son obligatorias. Tal y como lo disponen el Decreto 2269 de 1993, la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, Título VI Capítulo 3, artículo 3.1. y la Resolución SIC 2054/97 art.1.

*“Decreto 2269 De 1993<sup>43</sup>*

*(..)ARTICULO 29. Los Instrumentos para medir y los patrones que sean utilizados en las actividades enumeradas en este artículo ya sea que se fabriquen en el territorio nacional o se importen, requerirán, previamente a su comercialización, aprobación del modelo o prototipo por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, y están sujetos a control metrológico por parte de la misma entidad, sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias. Igualmente, se podrá requerir a los fabricantes, importadores, comercializadores o usuarios de instrumentos de medición la verificación o calibración de éstos, cuando se detecten fallas metrológicas ya sea antes de ser vendidos o durante su utilización.(..)”*

*“Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-, Título VI Capítulo 3*

*(& ) 3.1 INSTRUMENTOS DE MEDIDA Y PATRONES CUYA VERIFICACIÓN O CALIBRACIÓN SON OBLIGATORIAS. Los instrumentos de medida y patrones cuya verificación o calibración inicial, periódica y extraordinaria, se establecen como obligatorias, son las siguientes:*

*(& ) Contadores de energía eléctrica, agua y gases;(& )*

Por su parte, los artículos 33 y 34 del Decreto 2269 de 1993, señalan:

*“Artículo 33. Las autoridades, empresas o personas que prestan los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía eléctrica y gas natural deberán contar con laboratorios de metrología acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio, podrá eximir a los suministradores de los servicios mencionados de contar con laboratorios de metrología acreditados cuando sean varias las empresas que proporcionen el mismo servicio o sufraguen el costo de dicho laboratorio o cuando un número superior al 10% de los usuarios del servicio no posean medidor.*

<sup>43</sup> Por el cual se organiza el sistema nacional de normalización, certificación y metrología.

*Artículo 34. Los instrumentos para medir que se empleen en los servicios de suministro o abastecimiento de agua, gas, energía eléctrica, combustibles derivados del petróleo y telefonía, quedan sujetos a las siguientes reglas:*

*a) Las autoridades, empresas o personas que proporcionen directamente el servicio, estarán obligadas a contar con el número suficiente de instrumentos patrón, personal calificado, así como con el equipo de laboratorio necesario para comprobar por su cuenta, el grado de precisión de los instrumentos en uso; (& )”*

De otro lado, las Resoluciones 067 de 1995 y 070 de 1998, expedidas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, señalan que las empresas deben contar con laboratorios acreditados o realizar convenios con otras empresas prestadoras de servicios que posean talleres de medidores, certificados por la Superintendencia de Industria y Comercio, o con el fabricante, a fin de garantizar su mantenimiento y reparación.

Las Resoluciones expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA 151 de 2001 y 236 de 2002, igualmente señalan que las empresas deben contar con laboratorios acreditados o realizar convenios con otras empresas prestadoras de servicios que posean talleres de medidores, certificados por la Superintendencia de Industria y Comercio, o con el fabricante, a fin de garantizar su mantenimiento y reparación.

La Resolución CRA 413 de 2006, en su capítulo II, artículo 9, establece que cuando se instale un equipo de medida por primera vez, este deberá contar con su respectiva certificación de calibración por parte del laboratorio debidamente acreditado por la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>44</sup>.

Cabe precisar que una calibración es oficial cuando realmente la hace un laboratorio acreditado, conforme al concepto SIC Rad. 04036212 del 11 de junio de 2004.

## **2.12 Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para eximir a las empresas de servicios públicos de contar con laboratorios acreditados.**

El artículo 33 del Decreto 2269 de 1993<sup>45</sup> dispone:

*“Las autoridades, empresas o personas que presten los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía eléctrica y gas naturales deberán*

<sup>44</sup> En el mismo sentido Circular 06 de 2005, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos

<sup>45</sup> Por el cual se organiza el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología .

*contar con laboratorios de metrología acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio.*

*La Superintendencia de Industria y Comercio, podrá eximir a los suministradores de los servicios mencionados de contar con laboratorios de metrología acreditados cuando sean varias las empresas que proporcionen el mismo servicio o sufraguen el costo de dicho laboratorio o cuando un número superior al 10% de los usuarios del servicio no posean medidor".* (Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene la facultad de “eximir” a las personas prestadoras de contar con laboratorios de metrología acreditados, cuando se den las condiciones previstas en la misma disposición, ya que las funciones previstas en el Decreto citado, en particular las relativas al Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, son asuntos técnicos a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Si bien es cierto, las facultades de vigilancia que la Superintendencia de Industria y Comercio tenía respecto de las empresas de servicios públicos, cesaron en el momento en que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios entró a ejercer plenamente sus funciones, en virtud de lo establecido en el artículo 185 de la Ley 142 de 1994, las materias que pasaron a cargo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por disposición constitucional y legal, fueron aquellas referidas a funciones de vigilancia y control, más no las que tienen que ver con el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.

### **2.13 Cambio de medidores**

De conformidad con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, los usuarios tienen la obligación de reparar o reemplazar los equipos de medida, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que su funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. La empresa, de conformidad con el artículo 145 de la Ley 142 de 1994, esta autorizada para retirar el medidor con el fin de verificar su estado, para lo cual no requiere consentimiento del usuario, basta con que en el acta quede constancia del personal que realizó la visita, de las condiciones en que se encuentra el medidor, y en general toda la información que permita al usuario conocer las razones del retiro del mismo.

Si la empresa retira el medidor puede instalar otro de manera provisional, con el fin de garantizar lo dispuesto en los artículos 9 y 146 de la Ley 142 de 1994, según los cuales los usuarios tienen derecho a que sus consumos se midan con instrumentos tecnológicos apropiados.

Si efectuada la revisión la empresa establece que es necesario su reemplazo, debe comunicar tal decisión al usuario, para que este último pueda elegir sobre la adquisición del equipo de medida a la empresa respectiva o en el mercado, de acuerdo con las características técnicas establecidas en las condiciones uniformes del contrato. Si pasado un periodo de facturación el usuario no ha tomado las acciones necesarias para reemplazar el medidor, la empresa está autorizada para instalar el medidor y cobrarlo al usuario. Las acciones necesarias para reemplazar el medidor pueden ser que el usuario adquiera el medidor en el mercado y lo entregue para instalación a la empresa con el respectivo certificado de calibración, o que le informe a la empresa que ella lo instale a su cargo.

El procedimiento de retiro de los medidores y su posterior envío al laboratorio lo define la empresa prestadora del servicio público en el contrato de condiciones uniformes. Este procedimiento debe realizarse garantizando los derechos al debido proceso y defensa del usuario.

### 2.13.1 Cambio de medidores por mal funcionamiento

En los casos en que de conformidad con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, el usuario deba reemplazar el medidor, la empresa debe comunicar al usuario por escrito y con toda claridad qué tipo de irregularidades identificó en el medidor y por qué razones se debe reponer o reparar el equipo de medida; con dicha comunicación, debe adjuntar el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la Superintendencia de Industria y Comercio.<sup>46</sup>

Para el caso del servicio público de energía, la Resolución 070 de 1998, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, señala que procede la solicitud de cambio del medidor por desarrollo tecnológico, cuando el equipo actual no esté dando las medidas correctas y/o no cumpla con la clase de precisión que determine la CREG. (numeral 7.3.2 *ibídem*). El artículo 7.6 de la citada Resolución establece:

*En el evento en que el equipo de medida no esté dando las medidas correctas, el comercializador notificará al usuario afectado y establecerá un*

<sup>46</sup> Circular SSPD 011 del 6 de septiembre de 2004.

*plazo para calibración, reparación o reposición del equipo defectuoso. El plazo establecido no podrá ser inferior a siete (7) días hábiles, no superior a treinta (30) días hábiles. Si el usuario no calibra, repara o reemplaza el equipo en el plazo estipulado, el comercializador procederá a realizar la acción correspondiente a costa del usuario.*

### 2.13.2 Cambio de medidores por desarrollo tecnológico

El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 prescribe que el usuario está en la obligación de cambiar el medidor, cuando la empresa establezca que existen nuevos desarrollos tecnológicos que ponen a su disposición instrumentos de medida más precisos. En tal circunstancia, la empresa comunicará al usuario tal decisión, identificando claramente las razones para su cambio y le concederá un plazo para que lo adquiera en el mercado o para que se lo solicite a la empresa. Vencido este plazo sin que lo hubiere adquirido, la empresa procederá a costa del usuario a reemplazar, instalar y facturar el nuevo medidor.<sup>47</sup>

### 2.14 Actas de revisión.

Conforme a los artículos 135, 144 y 145, las empresas están facultadas para hacer visitas y efectuar revisiones a las acometidas y equipos de medida para verificar su estado y funcionamiento. Corresponde a las empresas, por medio de las condiciones uniformes de los contratos, definir los procedimientos que deben adelantar al momento de hacer las revisiones con el fin de garantizar el debido proceso, entre ellos, que el contratista se identifique y explique los motivos de la inspección a las instalaciones.

Sin embargo, ninguna norma legal exige que se deba presentar orden escrita previa para poder realizar la visita. Todo el desarrollo de la labor de revisión debe constar en el acta de visita. Las personas encomendadas para estas labores deberán estar debidamente identificadas por la empresa de servicios públicos.

Los datos que se consignen en la respectiva acta de revisión o informe, deben ser legibles y claros. No se aceptan tachaduras o enmendaduras. Una vez firmada por el usuario o suscriptor, o por quien atendió la revisión, y por el funcionario de la empresa y/o contratista, el original del acta quedará para la empresa y se dejará una copia legible al usuario.

<sup>47</sup> Inciso 3 del artículo 144 de la Ley 142 de 1994 en concordancia con el literal b) del artículo 26 de la Resolución CREG 108 de 1997

Las actas de visita constituyen una actuación probatoria, sin que la misma sea un acto administrativo, sino meramente la comprobación de la existencia de un hecho que se corroborará mediante los experticios técnicos respectivos.

Si la revisión se hace por petición del usuario, o acorde con los planes de mantenimiento programados por el prestador, se le debe informar por escrito previamente al usuario la fecha y hora de la visita. El usuario tiene derecho a estar asistido técnicamente durante la visita de revisión. De los hallazgos y de lo ocurrido se dejará constancia claramente escrita en el acta de visita.

La empresa cuenta con diversas pruebas para revisar y verificar el funcionamiento del medidor y sus conexiones. Sin embargo, la prueba idónea para determinar el funcionamiento del medidor es el concepto del laboratorio acreditado.

Los usuarios tienen derecho a que la prueba de laboratorio también se realice en un centro diferente al de la empresa y a que la prueba de verificación de la idoneidad de los sellos así como el de la calibración del aparato de medida se realice en presencia del usuario con la asesoría de un tercero (ingeniero o técnico electricista).

Siguiendo con el análisis del procedimiento, el laboratorio rinde un dictamen que puede confirmar, negar o agregar más indicios de los señalados en el acta de inspección y ninguna empresa de servicios públicos puede negar al suscriptor y/o usuario estar presente en la diligencia.

Para el caso del servicio público de acueducto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico reguló lo pertinente mediante la Resolución 413 de 2006<sup>48</sup>,

## 2.15 Dictamen del laboratorio.

La norma técnica NTC-17025 relativa a los “*Requisitos Generales de Competencia de Laboratorios de Ensayo y Calibración*”, establece que los informes de inspección deben cumplir con los siguientes requisitos:

<sup>48</sup> Por la cual se señalan criterios generales, de acuerdo con la ley, sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

### “13. INFORMES DE INSPECCIÓN Y CERTIFICADOS DE INSPECCIÓN

13.1. *El trabajo llevado a cabo por el organismo de inspección debe ser cubierto por un informe de inspección y/o certificado de inspección recuperable.*

13.2. *El informe de inspección y/o certificado de inspección debe incluir todos los resultados de los exámenes y la determinación de conformidad realizada sobre la base de estos resultados, así como toda la información necesaria para la comprensión e interpretación de los mismos. Toda esta información debe reportarse en forma correcta, exacta y clara.*

13.3. *Los informes de inspección y/o certificados de inspección deben ser firmados o de alguna otra forma aprobados, únicamente por personal autorizado.*

13.4. *El organismo de inspección debe poseer procedimientos documentados para el tratamiento de las quejas recibidas de los clientes,*





u otras partes acerca de las actividades del organismo de inspección. (&”).

## CONCEPTO UNIFICADO No. 3

Este concepto tiene como propósito señalar el criterio jurídico unificado de esta Superintendencia en lo concerniente a la factura de servicios públicos, el cual corresponde al Capítulo VI del Título VIII de la Ley 142 de 1994<sup>49</sup>.

### LA FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

#### 1. DEFINICIÓN LEGAL

De conformidad con el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos se define así:

**“14.9. FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS.** *Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.*”

De acuerdo con esta norma, en la factura de servicios públicos se puede cobrar tanto lo relativo al consumo objeto del contrato, como los servicios inherentes al desarrollo del mismo; sin embargo, no han sido pocas las dificultades presentadas en la aplicación de esta disposición, porque la ley no estableció nada respecto de qué se debía entender por servicios inherentes.

Por lo tanto, es necesario remitirse a la definición del término “inherente” del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española:

---

49 Elaborado por Fernando José González Sierra Abogado Oficina Asesora Jurídica

**“Inherente.** (Del lat. *inhaerens, -entis, part. act. de inhaerere, estar unido*). *adj. Que por su naturaleza está de tal manera unido a algo, que no se puede separar de ello.*” (...)

Teniendo en cuenta la anterior definición, es posible señalar que son inherentes los servicios que tienen relación directa con la prestación del servicio público de que se trate.

Vía concepto esta Oficina ha hecho algunas precisiones en casos concretos. A título de ejemplo, puede considerarse que son inherentes los servicios que presta una empresa cuando por solicitud del usuario, aquella hace reparación o mantenimiento de una acometida o de un medidor.

## 2. NATURALEZA DE LAS FACTURAS

Sobre la naturaleza jurídica de la factura de servicios públicos domiciliarios se han elaborado diversas tesis dado que, si bien el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 se titula “Naturaleza y requisitos de la factura”, lo cierto es que la ley no precisó su naturaleza.

En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado durante varios años consideró que, entre otros, los actos de facturación de las empresas de servicios públicos, eran actos administrativos y tal consideración se apoyaba en que la prestación de estos servicios constituía una función pública<sup>50</sup>.

58

Por su parte, la línea conceptual de esta Oficina Asesora Jurídica ha sido uniforme y reiterada al señalar que desde la perspectiva de la Ley 142 de 1994, la factura no constituye un acto administrativo. La línea de argumentación es la siguiente:

De acuerdo con el numeral 14.9 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, la factura de servicios públicos es la cuenta de cobro que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo del contrato de servicios públicos.

Adicionalmente, el artículo 154 *ibidem* dispone que contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa procede el recurso de reposición.

<sup>50</sup> Ver entre otras sentencias del Consejo de Estado: Sección Tercera, auto del 25 de noviembre de 1994, expediente 9575, C.P. Carlos Betancur Jaramillo - Sección Tercera, 25 de noviembre de 1994, exp. 9575, C.P. Carlos Betancur Jaramillo - Sección Tercera, 20 de febrero de 1996, exp. 11.312, C.P. Daniel Suárez HERNÁNDEZ - Sección Tercera, 8 de febrero de 2001, exp. 12.383. - Sección Quinta de 21 de septiembre de 2006, exp. 11001-00-00-000-2002-02139-01(2139), C.P. María Nohemi Hernandez Pinzon.

Con apoyo en los citados artículos, se tiene que la factura de cobro es el medio a través del cual la empresa da a conocer al usuario el precio de los servicios prestados y demás conceptos previstos en el contrato de condiciones uniformes.

Previo a la expedición de la factura, la empresa de servicios públicos realiza unos procedimientos internos de medición y tasación de esos consumos, es decir, toma una decisión y la da a conocer al usuario por medio de la factura, la cual una vez puesta en conocimiento del usuario, permite que éste pueda presentar reclamación ante la empresa, es decir, no puede interponer directamente recurso contra la factura.

Ciertamente, según el inciso 3º del artículo 154 antes citado, los recursos proceden solo contra la decisión posterior de la empresa mediante la cual decide la reclamación del usuario, lo cual es aceptado por los distintos despachos judiciales cuando en el trámite de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, en las que se impugnan los actos de facturación de las empresas de servicios públicos y las decisiones de segunda instancia de la Superintendencia de Servicios Públicos, no se exige que se demande la factura, como requisito de un acto jurídico complejo.

En reciente pronunciamiento el Consejo de Estado, básicamente a partir de la consideración de que la prestación de los servicios públicos no es función pública, dejó atrás el criterio que sostenía que los actos de facturación de los servicios públicos domiciliarios son actos administrativos<sup>51</sup>.

Finalmente, conviene destacar que una, entre las varias consecuencias que se derivan de considerar que la factura no constituye un acto administrativo, consiste en que no requiere de notificación personal como forma de darla a conocer a los suscriptores o usuarios, ya que la Ley 142 en su artículo 148 establece que en los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, sin que establezca nada acerca de la obligatoriedad de la notificación personal.

En efecto, la Ley 142 de 1994 no previó la notificación personal como forma de dar a conocer las facturas de servicios públicos a los usuarios, pues bastará el envío de la factura al domicilio donde se presta el

51 Consejo de Estado, Sección Tercera C.P. Ruth Stella Correa. Sentencia 6 de marzo de 2008, Exp. AG-730012331000200301550-01

servicio, o en las condiciones previstas en el contrato de condiciones uniformes.

La factura de cobro de los servicios públicos, no es más que el instrumento a través del cual las empresas que lo prestan, cobran el precio en desarrollo del contrato de servicios públicos.

De manera que, la factura constituye un documento que contiene una obligación clara, expresa y exigible en los términos del Código de Procedimiento Civil y puede obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva.

En esa medida, la factura expedida por las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, es considerada por expresa disposición legal como título ejecutivo y no un acto administrativo y por ende opera la prescripción y no la pérdida de fuerza ejecutoria prevista en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

En efecto, de conformidad con el inciso tercero del artículo 130 de la Ley 142, la factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad, prestará mérito ejecutivo de acuerdo a las normas del derecho civil y comercial; aspecto sobre el cual profundizaremos más adelante en este concepto unificador.

## **2.1 A los suscriptores o usuarios residenciales no se les puede exigir título valor para respaldar el pago de las facturas.**

El artículo 147 citado dispone que en las condiciones uniformes de los contratos se puede establecer la obligación de que los usuarios respalden con un título valor el pago de las facturas.

Mediante Sentencia C-389 de 2002, la Corte Constitucional encontró ajustada esta norma al ordenamiento jurídico, pero en el entendido que la obligación de garantizar el pago de las facturas con un título valor, no se aplica a los suscriptores o usuarios de inmuebles residenciales. La Corte apoya su decisión en que esa exigencia hace gravosa la situación de estos usuarios y en que su aplicación a casos concretos puede constituir un obstáculo para el derecho de acceso a los servicios públicos.

## **2.2 Separación de cobros cuando se facturen varios servicios en la misma factura e independencia de las sanciones.**

El artículo 147 de la Ley 142 de 1994 señala que cuando se cobren varios servicios públicos en una misma factura, es obligación de las empresas totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales se puede

pagar de manera independiente, salvo el servicio público de aseo y demás servicios de saneamiento básico.

Aclara el parágrafo de este artículo, que cuando se facturen los servicios de aseo y alcantarillado de manera conjunta con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse éste último con independencia de los servicios de aseo y alcantarillado, salvo que exista prueba de haberse presentado petición, queja o recurso ante la empresa que presta el servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.

Sobre este punto, es bueno aclarar que corresponde al usuario aportar la prueba correspondiente de que efectivamente se presentó la petición, queja o recurso ante la empresa prestadora del servicio de aseo o alcantarillado.

También dispone esta norma que las sanciones por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado. Esto tiene fundamento en que a pesar de que se cobren varios servicios en una misma factura, el cobro de cada servicio tiene su fuente en una relación contractual distinta, por lo tanto, las consecuencias del incumplimiento de un contrato, sólo se aplican respecto del contrato que se incumple, y no tienen porque afectar a los demás.

La Jurisprudencia Constitucional<sup>52</sup> respecto al cobro conjunto de servicios públicos, ha sostenido lo siguiente:

*“No encuentra esta Corporación motivos suficientes que permitan deducir la vulneración de los derechos fundamentales de los petentes como consecuencia de la decisión de facturar y cobrar conjuntamente servicios públicos por parte de las empresas encargadas de su prestación. La técnica de cobro simultáneo de tarifas, siempre que ella no comporte una prestación más gravosa para el ciudadano al momento de presentar reclamos, cancelar individualmente los servicios, etc., no viola la Constitución. Por el contrario, la decisión de hacer más eficiente y efectivo el cobro de tales servicios, es consistente con el artículo 209 de la Constitución, el cual establece el principio de eficacia de la función administrativa, a la vez que redundando en beneficio de la propia comunidad.”*

### 3. REQUISITOS DE LAS FACTURAS

#### 3.1 Requisitos formales

52 Corte Constitucional Sentencia T-540 de 1992.

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994, dispone que las empresas definirán en las condiciones uniformes del contrato los requisitos de forma de las facturas. Es decir, que en esta materia se concede cierto margen de discrecionalidad a las empresas para que en los contratos se fijen esos aspectos de forma.

Sin embargo, se exige en las facturas un mínimo de información que es relevante para que el suscriptor o usuario pueda tener certeza de la legalidad de esos cobros, y en caso de inconformismo poder ejercer los derechos que la ley le concede. Ese es el propósito de la norma cuando dice que se le debe brindar **información suficiente** al suscriptor o usuario para que pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborar la factura, cómo se determinaron y valoraron los consumos, cómo se comparan éstos y su precio con consumos anteriores y el plazo y modo en que se debe hacer el pago.

Hay que anotar que esta disposición además de hacer referencia a aspectos formales como el plazo y modo de hacer el pago, el mayor énfasis lo hace en la información que tiene que ver con el consumo y el precio. Esta previsión que destaca este artículo tiene íntima relación con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el cual consagra el derecho que tiene la empresa, pero también el usuario, para que los consumos se midan con instrumentos apropiados, y que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobra al suscriptor o usuario. Igual derecho se reitera para los usuarios en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994.

Es importante señalar que vía regulación, las comisiones de los respectivos servicios han hecho exigencias mínimas adicionales a las previstas en el artículo 148<sup>53</sup>.

En el mismo sentido, cuando el prestador con el consentimiento expreso del usuario, emplee la factura electrónica<sup>54</sup> para el cobro del servicio, ésta deberá contener como mínimo los requisitos señalados en el artículo 17 del Decreto 1001 de 1997. En tal caso, las empresas deberán garantizar al usuario dentro del proceso de facturación, los servicios de exhibición y conservación.

### 3.2 Conocimiento de la factura

53 Ver Resoluciones CRA 151 de 2001, CRT 087 de 1997 y 1732 de 2007, CREG 108 de 1997.

54 Decreto 1929 de 2007.

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994, señala igualmente que en los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores y usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo dispuesto en el contrato. Agrega esta norma que el suscriptor o usuario no está obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla.

En este asunto, también se da amplio margen a la empresa para fijar estos requisitos. Es necesario precisar que el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, admite facturación bimestral, o facturación mensual.

De otro lado, este artículo establece que el conocimiento se **presumirá de derecho**, cuando la empresa cumpla lo estipulado.

Las presunciones son una figura del Código Civil, artículo 66, para probar determinados hechos o circunstancias. Según esta norma, si un hecho según la expresión de la ley se presume de derecho, “... *se entiende que es inadmisibles la prueba en contrario, supuestos los antecedentes o circunstancias.*” Aplicando esta norma del Código Civil a lo que establece el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, significa que, sólo basta con que la empresa pruebe que cumplió con lo establecido en el contrato para dar a conocer la factura, para que ésta se tenga por conocida por el suscriptor o usuario. En tal caso, no sirve de prueba, la afirmación del usuario acerca del desconocimiento de la factura, pues como se dijo, probado que la empresa cumplió, el suscriptor o usuario se entiende informado del contenido de la factura.

Finalmente, conviene señalar que cuando este artículo establece que el usuario no está obligado a cumplir con las obligaciones que cree la factura, sino después de conocerla, no significa, que si el usuario no recibe la factura, la empresa pierde el derecho a recibir el precio; los dos únicos casos en los que la empresa pierde el derecho a recibir el precio es cuando hay cobros inoportunos conforme al artículo 150 de la Ley 142 de 1994, y en el supuesto del artículo 146 de la misma ley, cuando por acción u omisión de la empresa, falta la medición del consumo.

Cuando el usuario no recibe la factura, tiene el deber de acercarse a la empresa y solicitar una copia. El hecho de no recibir la cuenta de cobro no libera al suscriptor y/o usuario de la obligación de atender su pago<sup>55</sup>.

55 Resolución 108 de 1997, Artículo 46 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, Resolución 151 2001 Artículo 1.3.21.3 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y Resolución 575 de 2002, Artículo 7.2.2 de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Una cosa es que el usuario no este obligado a cumplir dentro de los plazos señalados, por ejemplo, para pagar, y otra muy distinta que quede definitivamente eximido de la obligación.

### **3.3 Cobros en la factura**

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 señala que no se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio. Esta es, sin duda, una disposición muy importante de protección al suscriptor o usuario.

La primera parte de la norma guarda relación con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, que señala que el consumo debe ser el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Pero en sentido amplio significa que sólo se cobrarán servicios efectivamente prestados, no necesariamente, relacionados con el consumo. Por ejemplo, se podrá cobrar un cargo por reconexión, pero sólo cuando se haya dado efectivamente la suspensión material del servicio.

Con relación a las tarifas, las que se cobren deben ser las señaladas en el contrato, establecidas conforme a la ley y la regulación, dependiendo de si el régimen es de regulación o de libertad.

#### **3.3.1 Cobros en la factura, por causas distintas del consumo y de servicios inherentes.**

64

El artículo 14.9 de la Ley 142 de 1994, dispone que la factura es la cuenta de cobro que la empresa remite al usuario por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo del contrato. De su simple lectura, se puede afirmar que su contenido normativo no abarca ninguna prohibición. Por su parte, el artículo 148 de la Ley 142 prescribe, entre otras cosas, que no se podrán cobrar servicios diferentes a los previstos en el contrato de condiciones uniformes.

Si se interpreta el artículo 148 citado, en concordancia con el artículo 14.9, habría que concluir que las empresas no tienen absoluta discrecionalidad para decidir en los contratos qué servicios cobran en las facturas, sino que éstos deben ajustarse a lo que establezca la ley, esto es, los originados por causa del consumo y demás servicios inherentes, conforme al artículo 14.9

Pero como se dijo, el artículo 14.9 no es una norma de corte prohibitivo o restrictivo y por lo que puede interpretarse, el artículo 148 lo que pretende evitar es que las empresas decidan incluir en las facturas con toda



libertad, cobros distintos del consumo y de otros servicios inherentes. Con las citadas disposiciones, se busca evitar el abuso de la posición dominante de las empresas frente a los usuarios.

Por otro lado, el inciso tercero del artículo 128 de la Ley 142 de 1994, permite pactar condiciones especiales, con uno o algunos usuarios. En ese sentido, los usuarios pueden pactar con las empresas cláusulas que se entienden incorporadas al contrato, como serían las del cobro de otros servicios.

En consecuencia, las empresas solo podrán incluir en la factura de servicios públicos cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los servicios, si cuentan con la autorización expresa del usuario, caso en el cual se someterán a las condiciones previstas en el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, modificado por el Decreto 828 de 2007, el cual señala lo siguiente:

*Artículo 8o. De los cobros no autorizados. Las empresas que presten servicios públicos domiciliarios, únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley 142 de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito.*

*En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.*

*Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para pago de dichos valores.*

*Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo.*

*El valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa”.*

Aún en jurisprudencia del Consejo de Estado, previa a la expedición del Decreto 2223 de 1996, esta Corporación manifestó que en la factura de servicios públicos se podrían cobrar otros servicios distintos al objeto del contrato de servicios públicos siempre que esté previsto en el contrato de condiciones uniformes, los clientes así lo autoricen, el valor ajeno al servicio público se totalice por separado y la empresa no suspenda o corte el servicio por el no pago de tales conceptos. En sentencia del 3 de marzo de 2005<sup>56</sup>, la Corporación expresó lo siguiente:

*“Ahora bien, el marco normativo que antecede permite concluir a la Sala que tanto la ley como el contrato de condiciones uniformes permiten a la empresa demandada incluir en la factura el cobro de valores distintos al servicio de energía, como lo son las cuotas de financiación por adquisición de otros bienes ofrecidos a los clientes usuarios del servicio de energía, siempre que:*

- a) los clientes así lo autoricen;*
- b) el valor ajeno al servicio público se totalice por separado; y,*
- c) la empresa no suspenda o corte el servicio de energía por el no pago de tales conceptos. (...)*

### **3.3.2 Cobro de impuestos en las facturas.**

Respecto al cobro de tributos en la factura, en particular la contribución del Fondo del Deporte, que recauda la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, el Consejo de Estado<sup>57</sup> manifestó, que su cobro mediante un formato adherido, separable de la factura no contrariaba lo dispuesto en los artículos 148 de la Ley 142 de 1994 y 8º del Decreto 2223 de 1996, toda vez que el usuario podía optar libremente por pagar o no la referida contribución, sin que el no pago de la misma conllevara afectación alguna a la prestación del servicio público de telefonía.

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 03 de marzo de 2005, M.P. María Noemí Hernández Pinzón, Acción de Cumplimiento, Radicación 25000232600020040186801.

<sup>57</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 26 de octubre de 2006, M.P. Dr. Reinaldo Chavarro Buriticá, Acción de Cumplimiento, exp. 2005-01270.

Finalmente, con relación al cobro del servicio de alumbrado público, de conformidad con el artículo 9 del Decreto 2424 de 2006, éste podrá hacerse en la factura de los servicios públicos domiciliarios, únicamente cuando equivalga al valor del costo en que incurre por la prestación del mismo. Esta remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios o distritos.

Adicionalmente, hay que citar la Sentencia C-035 del 30 de enero de 2003, donde la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería dejó expuesto que *“(...) si bien el alumbrado público no es de carácter domiciliario, la conexidad que lo liga al servicio público domiciliario de energía eléctrica es evidente, toda vez que las actividades complementarias de éste son inescindibles de aquél, de suerte tal que varía simplemente la destinación de la energía, el alumbrado público constituye un servicio consubstancial al servicio público domiciliario de energía eléctrica, convirtiéndose así en especie de este último”*.

#### **4. REVISIÓN PREVIA Y DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS**

El artículo 149 de la Ley 142 de 1994, dispone que al preparar las facturas, es obligación de las empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores, y que mientras se establece la causa, la factura se haga con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual y una vez se aclarare la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso.

Uno de los propósitos de esta norma es proteger a los usuarios, con el fin que el cobro corresponda a lo efectivamente consumido. Esto es concordante con el artículo 146 que obliga a las empresas a detectar el sitio y la causa de las fugas:

*“Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección, el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empre-*

sa cobrará el consumo medido”.

El inciso 3 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, debe ser aplicado en armonía con el artículo 149 ibídem. En tal sentido, antes de la detección de la fuga, esto es, cuando se presente la desviación, se debe facturar conforme a lo previsto en el citado artículo 149.

La Ley 142 no estableció parámetros sobre qué debe entenderse por desviación significativa, pero éstos han sido fijados en algunos casos por la regulación de cada sector.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), en la Resolución CREG 108 de 1997, artículo 37 ha expresado lo siguiente:

*“Investigación de desviaciones significativas. Para elaborar las facturas, es obligación de las empresas adoptar mecanismos eficientes que permitan someter su facturación a investigación de desviaciones significativas entre el consumo registrado del suscriptor o usuario durante un período de facturación y sus promedios de consumo anteriores”.*

**PARÁGRAFO 1º.** *Se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que fijen las empresas en las condiciones uniformes del contrato.*

**PARÁGRAFO 2º.** *La Empresa deberá practicar las visitas y realizar las pruebas técnicas que se requieran con el fin de precisar la causa que originó la desviación detectada en la revisión previa.*

Por otra parte, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en la Resolución CRA 151 de 2001, artículo 1.3.20.6, ha determinado que por desviación significativa debe entenderse el aumento o reducción en los consumos, que comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que se señalan a continuación:

a. *Treinta y cinco por ciento (35 %) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m<sup>3</sup>).*

b. *Sesenta y cinco por ciento (65 %) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m<sup>3</sup>).*

En el servicio de telecomunicaciones la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones no ha definido parámetro alguno respecto de las desviaciones significativas.

## 5. COBROS INOPORTUNOS

El artículo 150 de la Ley 142 de 1994, dispone que al cabo de cinco meses de haber sido entregadas las facturas, las empresas de servicios públicos, no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión o investigaciones de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Agrega la norma, que se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

Esta norma tiene un doble propósito; de una parte, brindar seguridad al usuario respecto de los cobros que hace la empresa, que éstos correspondan a los consumos del período facturado y no se convierta en práctica ordinaria la acumulación de cuentas de períodos anteriores de manera injustificada, haciendo imposible su posterior verificación y pago, de otra parte, sancionar la negligencia de la empresa y obligarla a facturar oportunamente.

En otras palabras, lo que la ley pretende es que sólo de manera excepcional las empresas facturen servicios que no correspondan al período de lectura inmediatamente anterior a la expedición de la factura<sup>58</sup>.

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante sentencia C-060 de 2005:

*“Habría que agregar también, que el plazo señalado en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, establece un término de prescripción en beneficio del usuario y en detrimento de la empresa prestadora del servicio. Lo referido en aras del control de la potestad mencionada de la administración.*

*En efecto, el lapso de tiempo perentorio de cinco meses otorgado por la ley para el ejercicio de la potestad en cabeza de la administración, concede certeza al usuario y seguridad jurídica, bajo el entendido que desbordado este tiempo no podrán surgir conflictos posteriores, surgidos de la facturación, y en contra del usuario.”*

De otro lado, respecto de la excepción que establece el artículo 150 que se analiza, es decir, los casos en que se compruebe dolo<sup>59</sup> del suscriptor

58 Conceptos SSPD-OJ-2007-139, SSPD-OJ-2007-239 entre otros.

59 Código Civil - Artículo 63: El dolo consiste en la intención volitiva de inferir injuria a la persona o propiedad de

o usuario, la empresa tendrá la carga de la prueba y deberá demostrar que el usuario tuvo la intención de hacer incurrir a la empresa en el error o la omisión, o que su conducta la dirigió a impedir realizar la investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, para evitar así el cobro de bienes o servicios.

## 5.1 Alcance de los términos bienes y servicios del artículo 150.

El artículo 150 de la Ley 142 de 1994, emplea los vocablos “*bienes o servicios*”, los cuales no se pueden entender en un sentido restringido, únicamente al bien o servicio objeto del contrato de servicios públicos, esto es, al consumo entendido en los términos del numeral 90.1 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, sino que se refieren también a otros bienes o servicios inherente a ese contrato.

En esa medida, aplica tanto para el cobro de valores correspondientes al consumo como a los cargos de reconexión y reinstalación, a que hace referencia el artículo 96 del estatuto de servicios públicos domiciliarios<sup>60</sup>. Igualmente, aplica al cobro de medidores que haya suministrado la empresa prestadora.

Por el contrario, no habrá lugar a la aplicación de esta norma, cuando se trate del cobro de impuestos o contribuciones, el cobro de créditos en virtud de lo dispuesto en el Decreto 828 de 2007, ajustes por subsidios pagados en exceso o dejados de pagar, entre otros conceptos no derivados del contrato de servicios públicos.

Finalmente, conviene señalar que cuando a un usuario se le hagan cobros que considere inoportunos, puede presentar las peticiones y recursos previstos en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

## 6. MERITO EJECUTIVO DE LA FACTURA

### 6.1 La factura como título ejecutivo

El inciso 3° del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001 dispone:

---

otro .

60 Es necesario tener en cuenta que conforme al artículo 142 de la Ley 142 de 1994 para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar la causa, pagar todos los gastos de reinstalación y reconexión, en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.

*“Artículo 130. Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario. (...)”*

*Las deudas derivadas de la prestación de 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 a 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 de los usuarios del sector oficial” (Negrilla fuera de texto).*

Por su parte, el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 488 define los títulos ejecutivos como aquellos que contienen obligaciones expresas, claras y exigibles, sin olvidar que para el caso de las deudas derivadas de la prestación de servicios públicos, existe un norma especial y de aplicación preferente para la conformación de los títulos ejecutivos.

Por lo tanto, la factura de servicios públicos que cumpla con los requisitos del numeral 14.9 del artículo 14 y el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, puede ser exigible en los términos del Código de Procedimiento Civil y obtenerse su pago mediante un proceso ejecutivo, ante la jurisdicción ordinaria o por la vía de jurisdicción coactiva.

Corresponderá al juez competente o al funcionario executor en jurisdicción coactiva, determinar si el título que se le presente para ejecución, reúne lo requisitos previstos en las citadas normas.

## 6.2 Prescripción.

El fenómeno de la prescripción, es un modo de extinción de las obligaciones por el cual se extinguen las acciones y derechos ajenos por no ejercitar las mismas durante cierto tiempo<sup>61</sup> y dependiendo si se trata de un título ejecutivo o de un título valor la prescripción opera de manera diferente.

Así las cosas, se tiene que la prescripción de la acción cambiaria opera

61 Art. 2535 C.C LA PRESCRIPCIÓN COMO MEDIO DE EXTINGUIR LAS ACCIONES JUDICIALES: La prescripción que extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente cierto lapso de tiempo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones. Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible.

para los títulos valores y de ella se ocupa el Código de Comercio, al paso que para la prescripción de los títulos ejecutivos opera la prescripción de la acción ejecutiva y de ella se ocupa nuestro Código Civil. –

La factura cambiaria es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como título valor, por ende la prescripción de la acción cambiaria por expresa remisión del artículo 789 del Código de Comercio es de tres años.

La factura de servicios públicos por considerarse un título ejecutivo y no un título valor, se predica respecto de la misma la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil modificado por el artículo 8o de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años.

En este orden de ideas, frente a la factura expedida por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, no pueden predicarse las acciones ni las excepciones cambiarias sino que tan sólo serán de recibo las excepciones ejecutivas derivadas de la naturaleza de título ejecutivo.

Así las cosas, la acción ejecutiva de las obligaciones contenidas en la factura de servicios públicos como título ejecutivo es de 5 años contados a partir de su expedición y en todo caso la acción ordinaria de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos será de 10 años<sup>62</sup>.

## **7. FACTURAS Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LAS EMPRESAS**

72

El artículo 151 de la Ley 142 de 1994, fue modificado por el artículo 131 de la Ley 812 de 2003<sup>63</sup>, en los siguientes términos:

*“Artículo 131. El artículo 151 de la Ley 142 de 1994 quedará así: En el contrato de condiciones uniformes se podrá establecer que una parte del pago de los servicios públicos confieran al suscriptor o al usuario el derecho a adquirir acciones o partes de interés social en las empresas oficiales, mixtas o privadas. Así mismo, en dichos contratos se podrá establecer que una parte del pago de los servicios públicos otorgue a los suscriptores o usuarios el derecho a participar en los Fondos de Capitalización Social que se constituyan, para la prestación de los servicios públicos de los cuales son beneficiarios.”*

Sobre el alcance de la citada norma, la Corte Constitucional señaló:

62 Artículo 2536 del Código Civil, modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002.

63 Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.



*“(...) Esta disposición permite, por una parte, que los usuarios y/o suscriptores de las empresas de servicios públicos domiciliarios a partir de la suscripción de sus acciones o partes de interés social puedan adquirir la condición de asociados, o que, en su lugar, se conviertan en aportantes de las mismas, a través de la canalización de sus inversiones o recursos hacia los fondos de capitalización social. Para el efecto, es indispensable que en el contrato de condiciones uniformes se establezca la manera de hacer efectivos dichos derechos, incorporando su adquisición al pago de los servicios públicos a favor de las empresas oficiales, mixtas o privadas encargadas de velar por su continua y permanente prestación<sup>64</sup>.*

A su turno, los numerales 4 y 6 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994, indican:

*“19.4. Los aumentos del capital autorizado podrán disponerse por decisión de la Junta Directiva, cuando se trate de hacer nuevas inversiones en la infraestructura de los servicios públicos de su objeto, y hasta por el valor que aquellas tengan. La empresa podrá ofrecer, sin sujeción a las reglas de oferta pública de valores ni a las previstas en los artículos 851, 853, 855, 856 y 858 del Código de Comercio, las nuevas acciones a los usuarios que vayan a ser beneficiarios de las inversiones, quienes en caso de que las adquieran, las pagarán en los plazos que la empresa establezca, simultáneamente con las facturas del servicio.”*

*(...) “19.6. Serán libres la determinación de la parte del valor de las acciones que deba pagarse en el momento de la suscripción, y la del plazo para el pago de la parte que salga a deberse. Pero la empresa informará, siempre, en sus estados financieros, qué parte de su capital ha sido pagado y cual no.”*

Del texto de las normas transcritas y de la interpretación de la Corte, se infiere que las empresas pueden modificar el contrato de condiciones uniformes en el sentido de establecer, que una parte del pago de los servicios confiera al suscriptor o al usuario el derecho de adquirir acciones de la empresa, o a que el usuario participe en los Fondos de Capitalización Social que se constituyan.

Para el efecto, si bien pueden incorporarse en el contrato de condiciones uniformes, su operatividad en la práctica se somete a la manifestación del consentimiento del usuario y/o suscriptor en asociarse, siendo indis-

64 Sentencia C-075 de 2006.

pensable precisar que la manifestación de dicho consentimiento debe ir incorporada en un documento separado distinto a la factura de cobro, a fin de garantizar la voluntad expresa, específica e informada del usuario y/o suscriptor respecto a la adquisición o no de acciones, o su participación en un fondo de capitalización social de la empresa<sup>65</sup>.

Ahora bien, una vez manifestado el consentimiento del usuario en las condiciones descritas, las empresas podrán incluir estos conceptos en la factura.

## 8. PAGO DE LAS FACTURAS

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, todos los actos de administración de las empresas de servicios públicos domiciliarios se rigen por el derecho privado, salvo en cuanto la Constitución Política y la ley dispongan lo contrario.

De ahí que, las empresas pueden desarrollar libremente sus estrategias de cobro, pero siempre con arreglo a lo estipulado en el contrato de condiciones uniformes sobre la forma como los usuarios pueden hacer el pago.

El recaudo del valor de las facturas de los servicios públicos domiciliarios no constituye el objeto principal de las empresas de servicios públicos domiciliarios, ni está definido como actividad complementaria de dichos servicios, por lo que tal recaudo puede ser efectuado por personas distintas de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Esto significa, que quien desarrolle la actividad de recaudo no esta sujeto a la vigilancia de esta Superintendencia y, por tanto, no debe estar dentro del registro de prestadores que lleva esta entidad.

En consecuencia, el pago de las facturas de los servicios públicos en bancos está condicionado a los términos de los convenios que celebren las empresas prestadoras de servicios públicos con las entidades bancarias y es en ellos donde se fijan las condiciones respecto del recibo de pago de servicios públicos.

## 9. REPORTE DE USUARIOS MOROSOS A LAS CENTRALES DE RIESGO

---

<sup>65</sup> Ibidem.

Ni la Ley 142 de 1994, ni las normas que regulan el reporte de morosos a las centrales de riesgo, prohíben la inclusión en las listas de las centrales de riesgo a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios. Además debe tenerse en cuenta que la relación empresa-usuario, es una relación comercial.

Así lo han aceptado algunas comisiones reguladoras de los servicios públicos como en el caso de la CRT<sup>66</sup> y la CRA<sup>67</sup>.

Respecto de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, la Comisión de Regulación no ha dispuesto nada sobre esta materia.

Por consiguiente, las empresas prestadoras pueden establecer en el contrato de condiciones uniformes las condiciones en que realizarán el reporte a las centrales de riesgo, cumpliendo además con las disposiciones regulatorias respectivas y la Ley 1266 de 2008, por medio de la cual se dictaron disposiciones generales del hábeas data y el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial y de servicios.

## 10. ACUERDOS DE PAGO

La celebración de acuerdos de pago o planes de financiamiento entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y sus usuarios es válida, en la medida en que dichos acuerdos responden al principio jurídico de la autonomía de la voluntad privada.

Estos sistemas de financiación para los deudores morosos, no son una obligación sino una facultad de las empresas y si los usuarios deciden acogerse a ellos, deben cumplir lo acordado. Con esto, se pretende que los usuarios morosos se pongan al día en sus obligaciones y cuenten nuevamente con la disponibilidad del servicio.

No obstante lo anterior, ha de señalarse que la sola disposición de las partes de llegar a un acuerdo con respecto al pago de uno o varios períodos de facturación dejados de cancelar, implica para la empresa de servicios públicos domiciliarios, una renuncia implícita a ejecutar las acciones de suspensión del servicio, o a adelantar un proceso ejecutivo

66 Resolución CRT 1732 de 2007, artículo 24.

67 Resolución CRA 413 de 2006, artículo 5.

con fundamento en la factura objeto del acuerdo, toda vez que el acuerdo de pago se constituirá en el nuevo título a partir del cual la empresa puede hacer exigibles las obligaciones que constituyen su objeto.

Una vez celebrado el acuerdo, convenio o plan de financiamiento, éste regulará las relaciones entre las partes frente a su objeto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil, que señala que el contrato es ley para las partes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1494 ibídem, que señala que los contratos se constituyen en fuente de obligaciones entre las partes.

De tal forma que el acuerdo de pago sólo obliga a quien lo suscribe, independiente de la calidad que ostente, bien sea usuario, suscriptor o propietario.

Desde esta perspectiva, en caso de considerarse que el acuerdo suscrito es ilegal, la parte inconforme tendrá que recurrir a los mecanismos establecidos en la ley civil y comercial para darlo por terminado, anularlo, rescindirlo o subrogarlo.

No cabrían en este caso, la interposición de los recursos de la vía gu-

bernativa, ni solicitudes de revocatoria directa frente al contrato, en la medida en que dichos instrumentos son propios de actos unilaterales y no bilaterales como lo es en este caso, un acuerdo de pago.

## CONCEPTO UNIFICADO No. 4

Este concepto tiene como propósito fijar el criterio jurídico unificado de esta Superintendencia en lo concerniente al fraude en servicios públicos domiciliarios, el cual corresponde al Capítulo III del Título VIII de la Ley 142 de 1994, así como frente a la facultad sancionatoria de los prestadores de servicios públicos domiciliarios<sup>68</sup>.

### **FRAUDE EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y FACULTAD SANCIONATORIA DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

#### **1. EL FRAUDE EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

##### **1.1 Consideraciones generales.**

Los servicios públicos, en particular los de la especie denominados domiciliarios, se encuentran íntimamente ligados con la satisfacción de las necesidades básicas que todas las personas sin distinción alguna demandan, con el fin de desarrollarse y proyectarse en todas sus dimensiones dentro de una sociedad. De acuerdo con el modelo constitucional que rige su prestación, estos servicios se ofrecen con una estricta regulación, vigilancia y control del Estado, a través de personas tanto privadas como públicas, todo con el propósito de cumplir con los fines del Estado Social de Derecho.

Por esas razones, la Ley 142 de 1994 definió en su artículo 4 que para efectos de la correcta aplicación del inciso primero del artículo 56 de la

Constitución Política<sup>69</sup>, los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural, son servicios públicos esenciales.

Estos servicios pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por particulares, o por comunidades organizadas<sup>70</sup>, cumpliendo una función social, bajo los principios de libre competencia económica y libertad de empresa, sin abusar de posiciones de dominio que eventualmente se tengan en un mercado determinado<sup>71</sup>, y con sujeción en el desarrollo de su actividad a lo dispuesto en las leyes 142 y 143 de 1994 y a las reglamentaciones y regulaciones que se configuren para cada sector.

## 1.2 Regulación de las relaciones particulares entre los proveedores de estos servicios y sus usuarios o consumidores.

Con el fin de regular las relaciones jurídicas (derechos, deberes y obligaciones) entre las personas que ofrecen estos servicios y sus usuarios, la Ley 142 de 1994 configuró un tipo de contrato denominado de servicios públicos, también llamado de condiciones uniformes y cuyas estipulaciones se encuentran previamente definidas por el prestador del servicio<sup>72</sup>.

A su vez, el artículo 132 estipula el régimen legal del contrato y establece una jerarquía normativa, definiendo en el nivel más alto a la Ley 142 de 1994 y a la regulación, debajo de ellas a las estipulaciones tanto especiales como generales señaladas de manera previa por el prestador en el Contrato, y luego, los Códigos de Comercio y Civil<sup>73</sup>.

La Corte Constitucional así lo ha expresado: “...el suministro de los servicios públicos domiciliarios se regirá, en primer lugar, por las leyes que regulan su continua y eficiente prestación, en específico, por las Leyes 142 de 1994, 143 de 1994 y 689 de 2001. En segundo término, se aplicarán las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, y las condiciones uniformes previamente dadas a conocer siguiendo los medios de publicidad reconocidos en el ordenamiento jurídico. Finalmente, frente a

69 Constitución Política. Artículo 56.- “Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador.” (& )

70 C.P. Artículo 365.

71 C.P. Artículo 333

72 Ley 142 de 1994, ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados. (& )

73 Ver CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 075 de 2006

*cualquier omisión o vacío normativo, se acudiría a las normas del Código de Comercio y del Código Civil, en cuanto resulten compatibles.*"<sup>74</sup>

Lo anterior significa que este contrato de servicios públicos no es un contrato cualquiera y que el Estado, por diversas razones, tiene un especial interés en intervenir para evitar el abuso de la posición dominante y que no radique en la voluntad del prestador del servicio toda la configuración contractual. Por eso, la jurisprudencia ha sido reiterativa en afirmar que la relación jurídica entre empresa usuario es una relación legal y reglamentaria, estrictamente objetiva, que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluyan normas de derecho privado en aspectos no regulados en la ley<sup>75</sup>. Además, es un contrato intervenido por el Estado en todo lo relativo a los derechos y deberes de los usuarios, su régimen de protección y su forma de participación en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras<sup>76</sup>.

Otra característica fundamental de esta relación contractual es que exige como elementos esenciales, por un lado, la prestación de un servicio público domiciliario en forma regular, continua y eficiente y por el otro, en atención a su naturaleza onerosa, el pago por parte del usuario y/o suscriptor a la empresa respectiva de una suma de dinero, en los términos del artículo 128 de la Ley 142 de 1994.

### **1.3 Contrato de Servicios Públicos – Incumplimiento y sanciones por fraude.**

Las relaciones entre la empresa y el usuario (derechos, deberes y obligaciones), se regulan a través del contrato de servicios públicos, pero dicha relación jurídica no sólo se gobierna por las estipulaciones contractuales y del derecho privado, sino por el derecho público contenido en las normas de la Constitución y de la ley que establecen el régimen o estatuto jurídico de los servicios públicos domiciliarios, las cuales son de orden público y de imperativo cumplimiento; por lo tanto, toda persona que quiera recibir un servicio público debe hacerlo, en primera instancia, conforme a las estipulaciones de un contrato de condiciones uniformes ajustado al orden jurídico vigente, y en segundo lugar a las normas técnicas y condiciones establecidas para cada servicio<sup>77</sup>.

Esto quiere decir, que para que un usuario pueda acceder o conectar-

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias C- 263 de 1996 y T-540 de 1992

<sup>76</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 1162 de 2000

<sup>77</sup> Ley 142 de 1994, artículos 128, 129 y 134

se a las redes de la empresa y obtener el suministro del servicio, debe cumplir con las condiciones, los deberes y las obligaciones que en esta materia tenga definidas la empresa y que en todo caso deben estar ajustadas al imperio de la legalidad.

Por lo anterior, la persona que se conecte de manera irregular a las redes de las empresas prestadoras, y de esta forma fraudulenta obtenga el servicio, sufre unas consecuencias jurídicas determinadas en la ley.

La legislación ha tipificado de dos maneras esas conductas irregulares del usuario, con dos consecuencias distintas, una sanción de tipo administrativo que impone la empresa prestadora del servicio, y otra de carácter penal que impone el juez.

### 1.3.1 Medidas administrativas.

En relación a la tipificación administrativa, la Ley 142 de 1994 la hizo en dos artículos. En el artículo 140 señaló que, entre las causales que dan lugar a la suspensión del servicio por parte de la empresa, **está el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas**. Por su parte, el artículo 141 que regula lo relativo al incumplimiento, terminación y corte del servicio, prescribe que la empresa prestadora podrá proceder igualmente al corte del servicio en el caso de acometidas fraudulentas.

Así lo ha sostenido la Corte Constitucional<sup>78</sup>:

80

*(...) “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*

78 Corte Constitucional. Sentencia T-262 de 2003.



*corte y/o taponamiento inmediato y definitivo de esa reconexión y a denunciar penalmente tal hecho. (...)*

Previo a la adopción de estas medidas, las empresas deben respetar el debido proceso, notificar el acto de suspensión y conceder los recursos previstos en los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994<sup>79</sup>; solo una vez estén en firme las decisiones sobre recursos, se puede proceder a ejecutar la operación material de suspensión o corte del servicio.

La Corte Constitucional ha establecido cuáles son los parámetros sustanciales y procedimentales que deben observarse para efectuar la suspensión de la prestación del servicio. Éstos tienen sustento en el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) y en el principio de la buena fe (art. 83 C.P.). Sobre el particular, en la sentencia T-1108 de 2002<sup>80</sup> la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

*“En definitiva, las empresas en mención pueden suspender, parcial o totalmente, la prestación de los servicios que prestan (...), pero para el efecto están en el deber de observar estrictamente el procedimiento que les permite hacer su uso de esta prerrogativa, cual es –artículos 130, 140, 152, 153 y 154 Ley 142 de 1994, artículos 18 y 19 Ley 689 de 2001; 44 y 47 C.C.A.-:*

*(...) 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<sup>81</sup>.*

*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*

79 Corte Constitucional. Sentencia T-1150 de 2001

80 M.P.: Alvaro Tafur Galvis.

81 El ejercicio de la función administrativa por parte de todas las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios encuentra una preceptiva mucho más comprensiva en el inciso primero del artículo 154 de la ley 142, que al respecto permite circunscribir como actos administrativos propios de tales empresas y entidades los de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación, y por supuesto, las decisiones que se produzcan en sede empresarial con ocasión del recurso de reposición.

Con un sentido residual los artículos 106 a 115 de la ley de servicios establecen los procedimientos administrativos a seguir para dictar actos unilaterales por parte de quienes en forma temporal o permanente revistan la condición de autoridad; es decir, se trata de unas disposiciones referidas tanto a quienes presten servicios públicos domiciliarios como a las autoridades públicas pertenecientes o relacionadas con este sector, v.gr. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Comisiones de Regulación, Ministerios, etc. Siendo a la vez patente la primacía de tales procedimientos frente a las reglas del Código Contencioso Administrativo (art. 1, inc. 1º del CCA). Por consiguiente, en lo atinente a la función administrativa el Estatuto Contencioso mantiene su condición subsidiaria y residual en todos los casos que la preceptiva sobre servicios públicos domiciliarios carezca de reglas aplicables a determinados asuntos o hipótesis –sentencia C-558 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería- (Cita original de la jurisprudencia transcrita).

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.(...)*

Igualmente, de conformidad con el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo<sup>82</sup>, se debe citar a los terceros que puedan resultar afectados con la actuación, como es el caso de los propietarios que han arrendado el inmueble.

Respecto a la garantía de los derechos de los usuarios, entre ellos, el del debido proceso, la Corte Constitucional se pronunció de la siguiente manera:

*“3. En conclusión, las normas acusadas serán declaradas exequibles, en el entendido de que se respetarán los derechos de los usuarios de los servicios públicos cuando se vaya a tomar la decisión de cortar el servicio. Tales derechos, como el respeto a la dignidad del usuario (art. 1° de la C.P) son, entre otros: (i) el debido proceso y el derecho de defensa, que permite a los usuarios o suscriptores contradecir efectivamente tanto las facturas a su cargo como el acto mediante el cual se suspende el servicio y también obligan a las empresas prestadoras de servicios públicos a observar estrictamente el procedimiento que les permite suspender el servicio. El derecho al debido proceso incorpora también el derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes; y (ii) el derecho a que las empresas prestadoras de servicios públicos se abstengan de suspender el servicio cuando dicha interrupción tenga*

82 ARTICULO 14. CITACION DE TERCEROS. Cuando de la misma petición o de los registros que lleve la autoridad, resulte que hay terceros determinados que pueden estar directamente interesados en las resultados de la decisión, se les citará para que puedan hacerse parte y hacer valer sus derechos. La citación se hará por correo a la dirección que se conozca si no hay otro medio más eficaz.

En el acto de citación se dará a conocer claramente el nombre del peticionario y el objeto de la petición. Si la citación no fuere posible, o pudiere resultar demasiado costosa o demorada, se hará la publicación de que trata el artículo siguiente.

*como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos o, impida el funcionamiento de hospitales y otros establecimientos también especialmente protegidos en razón a sus usuarios, o afecte gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad.”*

De otro lado, respecto de la aplicación del artículo 141 por los prestadores de servicios públicos, en Sentencia C-389 de 2002, manifestó lo siguiente:

*(...) “Con todo, tratándose de la prestación de servicios públicos domiciliarios donde están involucrados derechos fundamentales, la terminación del contrato no puede adoptarse por la empresa de manera automática, es decir, una vez se den las circunstancias objetivas que regula la norma bajo análisis, sino que por el contrario, debe estar precedida de un debido proceso en el que se le informe al suscriptor o usuario sobre la eventual adopción de estas medidas a fin de ser oído y permitírsele la presentación de las pruebas y alegaciones necesarias para su defensa antes de que se adopte la decisión correspondiente.”*

Finalmente, conviene señalar que las consecuencias administrativas y penales de una conducta fraudulenta por parte del usuario tienen distinta causa y finalidad. Las primeras se originan en un incumplimiento objetivo del contrato como lo establecen los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, y no son personales, en tanto que las segundas se originan en la comisión de un delito que se castiga con penas privativas de la libertad y multas que son exigibles solamente frente al directamente responsable de la conducta punible. Por tal razón, son sanciones independientes, y las acciones para imponerlas se pueden adelantar al mismo tiempo.

### 1.3.2 Medidas de tipo penal.

Inicialmente el artículo 141 de la Ley 142 de 1994, había dispuesto que para efectos penales la energía eléctrica es un bien mueble, y que su obtención mediante acometida fraudulenta era considerada como un hurto.

Lo anterior, fue reafirmado por la Ley 599 de 2000, que en el artículo 256 del Título VII, Delitos Contra el Patrimonio Económico, Capítulo Sexto, De Las Defraudaciones, con las penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, dispone:

*ARTICULO 256. DEFRAUDACION DE FLUIDOS. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El que mediante cualquier mecanismo clandestino o alterando los sistemas de control o aparatos*

contadores, se apropie de energía eléctrica, agua, gas natural, o señal de telecomunicaciones, en perjuicio ajeno, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Al respecto la Corte Constitucional<sup>83</sup> ha expresado: “...el ordenamiento jurídico habilitaba a la empresa de energía eléctrica a suspender el servicio, a declarar resuelto el contrato de suministro del servicio de energía eléctrica, a proceder al corte del servicio y a promover contra el usuario fraudulento la acción penal correspondiente al delito de hurto. La suspensión del servicio procedía a partir del tercer mes de incumplimiento del contrato, su resolución ante la reincidencia en el incumplimiento, el corte del servicio como una consecuencia de la resolución del contrato y la acción penal procedía por la naturaleza de hurto que la ley le atribuye a la obtención del servicio de energía mediante acometidas fraudulentas.” (subrayas fuera de texto)

#### **1.4 Recuperación económica del valor de los consumos obtenidos de manera fraudulenta.**

Además de las sanciones de suspensión y corte del servicio por causa de fraude y de la acción penal por defraudación de fluidos, las empresas pueden adelantar las actuaciones correspondientes con el fin de buscar el resarcimiento económico por los perjuicios derivados de cualquiera de esas conductas.

84

Una forma de hacerlo, es a través de los mecanismos previstos en la Ley 142 de 1994 y en el contrato. En efecto, el inciso 4 del artículo 146 de dicha norma dispone que la falta de medición, cuando se origina por acción u omisión del usuario, justifica la suspensión o terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas previstas en el inciso 3 del mismo artículo.

La Corte Constitucional<sup>84</sup> ha sostenido sobre el particular lo siguiente:

*“...queda claro que la factura adicional expedida por Electricaribe por concepto de energía consumida dejada de facturar no corresponde propiamente a una sanción pecuniaria. La entidad justifica dicho cobro en las prerrogativas que le otorgan los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, disposiciones que le permiten cobrar los servicios no facturados en caso de desviaciones significativas frente a consumos anteriores.”*

83 Corte Constitucional. Sentencia T-334 de 2001.

84 Op.Cit. Sentencia T-218 de 2007.

(...)

*“Por las anteriores razones, esta Sala de Revisión considera que el cobro de la energía consumida dejada de facturar no corresponde a una sanción pecuniaria, ajustándose sí a las prerrogativas concedidas por los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994. Además, tal cobro se realiza por medio de una factura adicional, contra la cual puede interponer el usuario los recursos de la vía gubernativa.”*

Para el caso de fraude por parte de personas con las que no existe vínculo contractual, es necesario señalar que la empresa sólo podrá aplicar al usuario las disposiciones contractuales a partir del momento en que éste se hace parte del contrato y conoce sus cláusulas, ya sea porque el usuario solicita el servicio en los términos del artículo 129 de la Ley 142 de 1994 o porque la empresa inicia el trámite de normalización. En otras palabras, la empresa no puede aplicar el contrato para resolver situaciones anteriores a la normalización; en tal situación, la empresa debe instaurar la denuncia penal por fraude ante la autoridad competente, e iniciar las demás acciones previstas en las normas civiles para obtener el pago del servicio obtenido de manera irregular, si así lo considera necesario.

## **2. LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS CARECEN DE FACULTAD PARA IMPONER SANCIONES PECUNIARIAS – ANÁLISIS LÍNEA JURISPRUDENCIAL CORTE CONSTITUCIONAL**

### **2.1 Consideraciones previas – Facultad sancionatoria entendida desde el punto de vista ius-privatista.**

Como se señaló previamente, el contrato de servicios públicos tiene una doble naturaleza; por una parte, es un contrato que se asemeja a los civiles y comerciales en tanto regula relaciones jurídicas obligacionales entre sujetos que se encuentran bajo la égida del derecho privado; por la otra, es un contrato que por sus especiales connotaciones sociales y económicas encuentra en el derecho público una fuente de la que no le es posible apartarse.

Ese delicado equilibrio entre los componentes público y privado del contrato de servicios públicos, ha permitido la existencia de interpretaciones *ius-privatistas* de su contenido y carácter, dentro de las que es posible

afirmar la posibilidad de inclusión de cláusulas propias del derecho privado, entre las que se encuentran las de multas y sanciones.

Bajo dichas interpretaciones, la doctrina, la jurisprudencia e incluso la regulación sostuvieron, en un primer momento, que la naturaleza privada del contrato de servicios públicos permitía la inclusión de cláusulas sancionatorias que castigaran el incumplimiento de las partes frente a sus obligaciones civiles contractuales.

Dicha interpretación, razonable y posible por demás, omitía sin embargo dos características básicas del contrato de servicios públicos, (i) la existencia de una situación de desequilibrio entre el prestador del servicio y su usuario que se traduce en la posibilidad de la imposición de cláusulas uniformes dentro de un contrato de naturaleza consensual y (ii) el carácter público de un contrato por medio del cual se cumplen los objetivos del Estado Social de Derecho y que tiene por tanto una especial regulación.

Sin embargo, como se ha dicho, la interpretación privatista tuvo eco en la regulación administrativa, en la doctrina y en la jurisprudencia. Como primer antecedente normativo de la facultad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios, se tiene entonces al Decreto 1303 de 1989, en el que se establecía el régimen de suspensiones del servicio eléctrico y las sanciones pecuniarias por el uso no autorizado o fraudulento del mismo.

86

La citada disposición reglamentaria de las Leyes 113 de 1928, 109 de 1936 y 126 de 1938, perdió vigencia a partir de la expedición de las Leyes 142 y 143 de 1994, normas estas últimas en las que no se reguló de manera expresa el tema de la imposición de sanciones pecuniarias en el marco de la relación empresa – usuario, no obstante lo cual la sensación en el mercado de los servicios públicos domiciliarios – en especial en el de energía – fue la de la existencia de un fundamento normativo implícito en la regulación, favorable a la imposición de este tipo de sanciones.

Lo anterior, sumado a una interpretación sistemática de los artículos 140, 142 y 145 de la Ley 142 de 1994, y de disposiciones regulatorias como el artículo 54 de la Resolución CREG 108 de 1997 – *aplicable en materia de energía* –, y los anexos 3 y 9 de la resolución CRA 151 de 2001 – *aplicables a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo* –, llevó a un convencimiento privado e institucional respecto de la legalidad de las sanciones impuestas por los prestadores de servicios públicos domiciliarios a sus usuarios.

Esta posición jurídica fue respetada y aplicada por las empresas y los distintos operadores jurídicos (administrativos y judiciales), en diferentes estadios; un primero rigorista y privatista en donde el contrato era la única fuente de legalidad de las sanciones, y otro que podríamos denominar como privatista atenuado y que se produjo en el marco de una jurisprudencia que entendía que el debido proceso era el único limitante válido de una facultad que entonces se defendía como legítima.

En esta primera etapa, como se ha señalado, tanto las empresas como los órganos administrativos y jurisdiccionales avalaban la imposición de sanciones pecuniarias a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, cuando quiera que estos obtuvieran el servicio o parte de él a través de mecanismos fraudulentos.

En efecto, durante esta etapa la jurisdicción contenciosa administrativa, encargada de fallar en primera instancia la legalidad de los actos administrativos que imponían sanciones a los usuarios, permitía el ejercicio de la citada facultad por parte de las empresas, en razón de la existencia de actos administrativos regulatorios que así lo permitían y de la naturaleza privada del contrato de servicios públicos.

También la Corte Constitucional toleraba y consentía esta práctica dentro del marco del debido proceso, como puede verse, entre otras, en la sentencia T-270 de 2004<sup>85</sup> en donde la Honorable Corporación señaló lo siguiente:

*“(...) En este sentido, incluso la actuación administrativa y dentro de ella la que se lleva a cabo en sede de la empresa de servicios públicos y posteriormente ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al resolver el recurso de apelación, presupuesto para agotar la vía gubernativa y de esa manera acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tratándose del control de los actos administrativos de facturación o por medio de los cuales se imponen y confirman sanciones, está condicionada por los derechos fundamentales y el respeto a los principios y valores constitucionales.*

*(...) En estas condiciones, resulta contrario al ordenamiento constitucional que la empresa de servicios públicos, a pesar de conocer que está violando los derechos fundamentales del usuario afectado con la actuación administrativa al no garantizarle material y efectivamente su derecho de defensa, pretenda que, una vez impuesta la sanción pecuniaria y recurrida ésta ante la Superintendencia del ramo con el fin de agotar*

85 Corte Constitucional, Sentencia T 270 de 2004

la vía gubernativa, el afectado inicie un proceso judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo que, por problemas estructurales de la administración de justicia, seguramente durará varios años y cuya resolución en el caso concreto no tendrá el efecto de garantizar de forma inmediata la protección de los derechos fundamentales, en el evento en que la acción prospere.

Un escenario diferente se presenta cuando la autoridad administrativa ha respetado material y efectivamente las garantías constitucionales fundamentales del administrado durante el desarrollo de la actuación, la cual concluye con una decisión definitiva desfavorable, en tal evento, en principio, la tutela no será procedente para amparar el derecho al debido proceso, puesto que el mismo fue garantizado eficazmente por la administración puesto que tuvo la oportunidad de intervenir en su defensa desde la iniciación y durante toda la actuación administrativa.

(...) Contrario sensu, si la empresa de servicios públicos garantizó materialmente el derecho de defensa del afectado con la sanción, observó la presunción de inocencia y le permitió presentar y controvertir las pruebas en la actuación administrativa antes de proferir el acto definitivo, y el afectado considera que el acto es contrario al orden jurídico, deberá una vez agotada la vía gubernativa mediante la interposición del recurso de apelación que debe ser resuelto por la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que se efectúe el control de constitucionalidad y de legalidad del acto administrativo sancionatorio.

Bajo la anterior perspectiva, se entendía que garantizado el debido proceso del usuario dentro de la actuación previa a la imposición de la sanción, ésta era válida y sólo podía ser demandada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo alegando alguna de las causales de nulidad establecidas para los actos administrativos en el artículo 85 de dicha obra.

Esta situación variaría a partir de la expedición de la sentencia T-720 de 2005, en donde la Corte Constitucional señaló, en un fallo con claros efectos inter partes, al que le seguirían otros de igual naturaleza y contenido, que la aplicación de sanciones por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos era improcedente teniendo en cuenta (i) lo dispuesto en los artículos 210 y 369 de la Constitución Nacional, (ii) la naturaleza especial de los servicios públicos domiciliarios, (iii) los principios, valores y derechos fundamentales que se encuentran comprometidos en su prestación, y (iv) la inexistencia de norma legal que diera piso a semejante facultad.



A partir de la sentencia citada, la jurisprudencia constitucional fue consistente frente a la posición jurídica que sostiene la imposibilidad jurídica actual de que las empresas de servicios públicos domiciliarios impongan sanciones a sus usuarios, y se dice actual, porque la jurisprudencia señalada también dejó en claro que dicha facultad será posible y constitucional, en la medida en que (i) exista una norma de naturaleza legal que claramente la permita y (ii) que la delimite frente a la protección al debido proceso del usuario, y frente a criterios de graduación proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.

## **2.2 Facultad sancionatoria de los prestadores de servicios públicos domiciliarios – Línea Jurisprudencial – posición de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

Como antes se anotó, el contrato de servicios públicos es un contrato sometido a una fuerte intervención del Estado, en lo relativo a la determinación de los derechos, deberes y obligaciones de los usuarios. Una de las finalidades de esta intervención es evitar que las empresas, en uso de las prerrogativas que les han sido conferidas, desarrollen conductas abusivas frente a los derechos de los usuarios.

Por tal razón, las prerrogativas de que gozan las personas prestadoras de servicios públicos, deben estar taxativamente consagradas por la ley, y no son motivo de interpretación o de reglamentación por autoridad distinta del órgano legislativo.

En ese contexto, debe señalarse que no existe norma positiva de naturaleza legal, actualmente vigente, que otorgue dicha facultad sancionatoria a las empresas de servicios públicos domiciliarios, no obstante lo cual algún sector de la doctrina, al cual adhieren algunos prestadores y del que ya se hizo referencia, ha considerado la existencia de dicha facultad en razón de la naturaleza comercial del contrato de servicios públicos y de una interpretación extensiva del texto del artículo 142 de la Ley 142 de 1994 que dispone lo siguiente:

*Artículo 142. Restablecimiento del servicio. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron imputables al suscriptor o usuario, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato. (Su-brayas fuera de texto)*

*Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.*

Ahora bien, no obstante lo dispuesto en el artículo citado, ésta Superintendencia considera que dentro de las prerrogativas previstas en la Ley 142 de 1994, no está señalada de manera expresa la de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, por lo que del artículo 142 de la Ley 142 de 1994, no se puede deducir tal facultad.

Dicha interpretación concuerda con la que ha sostenido de manera sistemática la Corte Constitucional<sup>86</sup> a partir del año 2005, quien ha dicho, entre otras cosas, lo siguiente:

*“Ahora bien, la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios carece de asidero expreso en la Ley 142 de 1994. Con todo, el artículo 140 de la citada Ley establece que es causal de suspensión del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios el fraude a las acometidas, medidores o líneas, y el artículo 142 contempla que para restablecer el servicio suspendido el usuario debe satisfacer las demás sanciones previstas, mientras el artículo 145 se limita a autorizar, tanto a la empresa como al suscriptor o usuario, verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo y adoptar precauciones eficaces para que no se alteren.*

*Se podría argumentar que de una interpretación sistemática de los anteriores preceptos se deriva tal potestad sancionatoria, pues si el artículo 140 autoriza a las empresas a suspender el servicio en caso de fraude de los usuarios y el 142 supedita el restablecimiento al pago de las sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato, implícitamente las empresas prestadoras contarían con la prerrogativa de imponer multas a los usuarios, siempre y cuando tales sanciones estén previstas en el contrato de condiciones uniformes. No obstante, se considera que una prerrogativa de tal naturaleza, máxime para ser ejercida por particulares, debe ser expresa, al igual que las restantes establecidas por la Ley 142 de 1994 y no puede derivarse implícitamente de las restantes provisiones legales.” (subrayas fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que las dos características de la relación contractual empresa usuario, –*intervención del Estado*– y privilegios y prerrogativas para las empresas, deben propender por el equilibrio de la relación entre el prestador y su usuario, sin que interpretaciones extensivas o de naturaleza puramente civil o comercial puedan llegar a

<sup>86</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-218 de 2007.

afectar este delicado equilibrio.

Lo anterior no significa, como lo anotó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 263 de 1996, que en la relación usuario-empresa esté excluida toda aplicación de normas de derecho privado, sino que como lo ha señalado esa misma Corporación, cuando lo hagan deben hacerlo sin infringir la ley, de manera particular, y teniendo cuidado en no regular vía contrato materias reservadas a la ley, como es el caso de la imposición de sanciones pecuniarias que el legislador no ha autorizado de manera expresa.

En efecto, la Corte Constitucional, en las sentencias T-720 de 2005<sup>87</sup>, T-558<sup>88</sup> y T- 561<sup>89</sup> de 2006, señaló que las empresas de servicios públicos carecen de facultad para imponer sanciones y sostuvo que, de acuerdo con el principio de “*reserva de la ley*”, dicha facultad no puede estar “*implícita*”, sino que debe estar expresamente señalada en una Ley en sentido formal, esto es, una de aquellas que son expedidas por el Congreso de la República.

Posteriormente, la Corte Constitucional reiteró la posición anotada en Sentencia T-815 de 2006, en la que expresó lo siguiente:

“Ahora bien, en lo que respecta a la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, cabe señalar que dicha prerrogativa carece de asidero expreso en la Ley 142 de 1994.

*(...) Ahora bien, diversas entidades administrativas han expedido disposiciones de carácter reglamentario que facultan a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. (...). No obstante se trata de una norma de carácter reglamentario que en ningún caso puede subsanar el evidente vacío legal que existe en la materia. En todo caso cabe recordar que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación este tipo de organismo sólo cuentan con una potestad reglamentaria residual y en ningún caso pueden regular materia que tiene reserva de ley.*

*(...) Del anterior análisis se desprende, por lo tanto, que las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios carecen de la prerrogativa pública de imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Esa misma razón permite colegir que las decisiones por medio de las cuales adoptan decisiones de esta naturaleza no constituyen actos administrativos,*

87 7 de julio de 2005. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

88 18 de julio de 2006. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

89 18 de julio de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

sino meras vías de hecho, las cuales son impugnables por medio de la acción de tutela, máxime cuando estén en juego los derechos fundamentales de los usuarios.

(...) Tal como se sostuvo en la sentencia T-720 de 2005 la atribución de la potestad sancionatoria a las empresas de servicios públicos domiciliarios tiene reserva legal. En efecto, además del artículo 210 constitucional esta exigencia también se deriva del artículo 369 de la Carta Política, precepto que prevé que corresponde a la ley determinar “los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”. La potestad sancionatoria de las empresas prestadoras guarda directa relación con los derechos y los deberes de los usuarios y este es un argumento adicional para sostener la reserva legal en la materia.”

La línea jurisprudencial anotada, sólida por demás, fue adoptada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del memorando número 20071300011223 del 12 de febrero de 2007, en el que se dispuso lo siguiente:

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios acoge la tesis jurídica de que las Empresas de Servicios Públicos no tienen legalmente competencia para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, conforme a las razones expuestas en las citadas sentencias de la Corte Constitucional... (subrayas fuera de texto)

92

Conviene señalar, igualmente, que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – mediante las Resoluciones 375 y 376 de 2006 –, modificó los modelos de condiciones uniformes de los contratos para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, excluyendo de su texto las cláusulas que permitían a los prestadores de estos servicios, la imposición de sanciones pecuniarias a sus usuarios.

### **2.3 Ley 1151 de 2007.**

Como respuesta normativa al malestar que produjo entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios la posición asumida por la Superintendencia y la Corte Constitucional, el legislador expidió la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) que en su artículo 105 disponía lo siguiente:

**ARTÍCULO 105.** Las empresas deberán establecer condiciones uniformes del contrato, las sanciones pecuniarias que impondrán a los usuarios o suscriptores por el incumplimiento de las obligaciones que el contrato de

*prestación de servicios impone, de conformidad con la ley. Así mismo, en el contrato, la empresa determinará la manera de establecer la cuantía de las sanciones y el procedimiento para su imposición. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con las garantías propias del debido proceso.*

Respecto de la norma legal citada, que en apariencia resolvía el problema jurídico de la imposición de sanciones pecuniarias por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios a sus usuarios, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sentó una posición institucional jurídicamente soportada, seria y que en su momento generó polémica, en el sentido de afirmar la inaplicabilidad de la norma por su carencia de “...criterios claros, establecidos para proteger a los usuarios de sanciones con cuantías, justificaciones o procedimientos arbitrarios, como lo exige la Constitución”<sup>90</sup>.

Tan sólo siete meses después del anterior pronunciamiento institucional, la norma citada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-539 de 2008 del 28 de mayo de 2008, por razones de contenido formal relacionadas con la violación del principio de unidad de materia.

## **2.4 Situación actual – pronunciamientos judiciales recientes – imposibilidad actual de la facultad sancionatoria.**

A pesar de la claridad, actualidad y contundencia de la posición adoptada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios desde febrero de 2007, que se encontraba avalada por multitud de fallos de tutela en los que la Corte Constitucional, frente a casos particulares, había señalado la imposibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios impusieran sanciones a sus usuarios, lo cierto es que muchas empresas continuaron con la imposición de este tipo de sanciones amparadas en (i) su convencimiento de que dicha facultad tenía soporte legal, (ii) el efecto *inter partes* de los fallos de tutela expedidos por la Corte y (iii) la existencia de regulación vigente, concretamente en el sector eléctrico<sup>91</sup>, que de manera aparente permitía el ejercicio de dicha

90 Memorando 20071300093363 de 26 de Octubre de 2007

91 Resolución CREG 108 de 1997, ARTÍCULO 54. En el contrato de condiciones uniformes se deberá establecer en forma clara y concreta, qué conductas del usuario se consideran incumplimiento de éste y dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias por parte de la empresa, la manera de establecer su cuantía y el procedimiento para demostrar dichas conductas y para imponer la sanción a que haya lugar. En todo caso, la actuación deberá adelantarse con la garantía plena del derecho que tiene el usuario a la defensa, y con sujeción a lo que los Códigos Civil y de Comercio y la Ley 142 de 1994, en su artículo 133, prevén en relación con la carga de la prueba.

PARAGRAFO 1o. Cuando no haya otra forma de establecer el consumo realizado, se tomará el mayor valor de la carga o capacidad instalada o, en su defecto, el nivel de carga promedio del estrato socioeconómico correspondiente al respectivo usuario, y se multiplicará por el factor de utilización y por el tiempo de perma-

facultad.

Sin embargo, el panorama actual frente al tema es absolutamente claro si se tiene en cuenta que (i) el Consejo de Estado<sup>92</sup>, a través de sentencia del 30 de julio de 2008, declaró la nulidad absoluta del artículo 54 de la Resolución CREG 108 de 1997 que fungía como último bastión normativo de la posición según la cual las empresas de servicios públicos domiciliarios podían imponer sanciones pecuniarias a sus usuarios y (ii) que la Corte Constitucional, a través de sentencia **unificadora** SU – 1010 de 16 de octubre de 2008, dada a conocer en su integridad en enero de 2009, dispuso en un fallo con efectos *erga – omnes* y a futuro (*ex – nunc*), que las empresas de servicios públicos domiciliarios **carecen** de la facultad para imponer sanciones pecuniarias a sus usuarios, mientras no exista una ley que de manera clara e inequívoca la autorice y la reglamente.

En este último fallo, la Corte Constitucional ordenó de manera expresa a los pestadores de servicios públicos domiciliarios el abstenerse de imponer sanciones pecuniarias a sus usuarios, y de cobrar aquellas impuestas con anterioridad al fallo y que no hubieren sido pagadas, cualquiera que sea el estado en que se encuentre el cobro de dichas obligaciones, prejudicial, judicial o cobro coactivo.

Sobra señalar que siendo la sentencia citada de carácter unificadorio, su ratio decidendi y su resuelve son de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas y para los particulares, razón por la cual ni las empresas de servicios públicos, ni las comisiones de regulación ni la Superintendencia, pueden escapar a sus mandatos<sup>93</sup>, so pena de recibir las sanciones que eventualmente les correspondan.

Ahora bien, frente a la posibilidad eventual de que se expida una norma que autorice la mentada facultad, consideramos conveniente citar lo dicho por el Consejo de Estado en la sentencia del 30 de julio de 2008 a la

---

nencia de la anomalía, tomado en horas. De no ser posible establecer con certeza la duración de la misma, se tomará como rango 720 horas, multiplicado por seis meses como máximo. El factor de utilización para cada caso y el nivel de carga promedio del estrato socioeconómico, serán establecidos por la empresa.

PARAGRAFO 2o. Además de cobrar el consumo realizado en esa forma, la empresa podrá aplicar una sanción pecuniaria máxima equivalente al consumo no autorizado, valorado a las tarifas vigentes al momento en que éste haya sido encontrado.

92 Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 26520 del 30/07/2008. C.P Ramiro Saavedra Becerra.

93 Sentencia SU 1184 DE 2001 - 23. Los reparos que pueda suscitar esta posición, en el sentido de que se llegaría a una enorme dispersión jurisprudencial en vista del carácter abiertamente político del contenido de las decisiones, pueden ser despejados si se tiene en cuenta la importante fuente de seguridad jurídica que se desprende del mecanismo de revisión de tutelas por parte de la Corte Constitucional y consagrado en el numeral 9 del artículo 241 de la Carta. Como se sabe, la revisión tiene, entre otras, la finalidad de servir de instrumento de fijación del sentido de los textos. Su alcance, por lo menos en términos prácticos, no se limita a la solución definitiva del caso que se presenta para su conocimiento, sino que va mucho más allá: sirve de pauta a todas las autoridades para la interpretación y aplicación de los derechos. Es innegable el valor pedagógico e incluso "normativo- general" de la jurisprudencia de tutela que crea la Corte Constitucional y su importancia y alcance apenas empiezan a vislumbrarse en el panorama jurídico nacional.

que se hizo referencia, en la cual dicha corporación sostuvo lo siguiente:

*“...dentro de la libertad de configuración legislativa que le compete, bien puede el Congreso a través de la ley, establecer la facultad de las empresas prestadoras de servicios públicos para imponer sanciones pecuniarias o multas, pero lo cierto es que no lo hizo en la que expidió precisamente para regular todo lo concerniente a estos servicios esenciales, de modo que no pueden dichas empresas, arrogarse unilateralmente tal facultad, ni mucho menos pueden las comisiones reguladoras de servicios públicos otorgárselas, por cuanto no está dentro de sus facultades hacer tal clase de concesiones.*”

Por último, como conclusión de lo expuesto, se tiene que las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios no tienen en la actualidad competencia para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios de dichos servicios, y no la tendrán mientras no se expida una norma legal con las características señaladas por la jurisprudencia constitucional y administrativa proferida sobre la materia.

