



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 962 DE 2021

(diciembre 28)

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto^[1]

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020^[2], la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para "...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios."

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011^[3], sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015^[4].

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

"Agradezco el favor de brindarme claridad frente a los siguientes conceptos emitidos por la SSPD, pues en mi entendimiento presentan confusión y se podría deducir que son contrarios:

En el Concepto 460 de 2003 la SSPD, expresa: "...En principio el pago que equivocadamente efectúa un tercero o un usuario de una factura correspondiente al domicilio de otro, se reputará pagada por el titular o

usuario del servicio, encontrándose la persona que cometió el yerro dentro del precepto de pago de lo no debido (...).

Para el efecto, quien pago (sic) por su propio yerro una factura que no le correspondía, deberá solicitarle al propietario o usuario responsable del pago de la factura indebidamente pagada la devolución de lo pagado o en su defecto demandar a estas personas en acción de repetición ante la justicia ordinaria con el lleno de los requisitos pertinentes.

Debe concluirse que al no tener la prestadora responsabilidad por la equivocación en el pago descrita por parte de uno de sus usuarios, no podrá devolver a éste las sumas que fueron pagadas a favor de un tercero, y en todo caso el usuario en estas condiciones deberá pagar su propia factura...”

En Concepto 11 de 2020, la SSPD, expresa: (...) Cuando se realice un pago erróneo por parte del usuario, le asistirá el derecho a este, en desarrollo del contrato de prestación del servicio y conforme a lo señalado en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, de presentar la correspondiente petición o solicitud al prestador, así como la interposición y resolución de los recursos, de conformidad a lo señalado en el artículo 154 ibídem. Norma que establece los mecanismos de defensa con que cuenta el usuario de los servicios públicos domiciliarios, entre otros, frente a actos de facturación, los cuales se materializan con la posibilidad de interponer el recurso de reposición, el cual debe ser atendido por el mismo prestador, luego de revisar la decisión tomada y subsidiariamente el de apelación, a cargo de esta Superintendencia, a través del cual se evalúa si la decisión empresarial se encuentra ajustada a la ley, por lo que al resolverlo la misma podrá ser modificada, revocada o confirmada.

De conformidad con lo anterior, el prestador deberá surtir un procedimiento previo, que debe encontrarse contemplado en el contrato de condiciones uniformes y que debe garantizar siempre el debido proceso al suscriptor o usuario del servicio. Allí el prestador deberá conocer sobre el respectivo pago de la facturación y resolver la reclamación, siempre y cuando el recurso sea interpuesto “dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. (...)” (SIC)

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5].

Código Civil Colombiano.

Sentencia del 22 de abril de 2010. Consejo de Estado^[6].

CONSIDERACIONES

De forma inicial es preciso recordar, que el alcance de los conceptos jurídicos emitidos por esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones, se enmarca en las previsiones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 10 de la Ley 1755 de 2015, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (Subraya fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no pretende resolver situaciones particulares o establecer excepciones u obligaciones normativas para los petitionarios; por el contrario, busca brindar orientación, comunicación e información acerca de la manera cómo actúa la administración en la generalidad de los casos.

Es por tal razón, que no pueden igualarse los conceptos con los actos administrativos de contenido particular o general, en tanto los primeros, a diferencia de los segundos, no definen situaciones concretas derivadas del ejercicio de derechos subjetivos, ni tampoco reglamentan o ejecutan la ley, con los requisitos formales correspondientes, como si lo hacen por ejemplo, los decretos y las resoluciones, ni mucho menos pueden usarse como opción de reemplazo frente a los mecanismos de que disponen los administrados, para debatir sus asuntos ante la administración.

Su finalidad es entonces la de orientar, ilustrar e informar a los particulares, sobre la forma de actuar de la administración, de modo que se facilite el cumplimiento de sus obligaciones. Respecto a los conceptos de esta Superintendencia, señaló el Consejo de Estado lo siguiente:

“(…) dicho concepto no constituye acto administrativo, y menos de carácter normativo que lo haga susceptible de la presente acción de nulidad, pues mediante el mismo no se establece ninguna disposición o regla que produzca efectos jurídicos, de allí que no es oponible ni vincula a los particulares como tampoco a autoridad alguna.

Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de qué trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella.

De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra.

Si esa opinión, juicio o apreciación dada en un concepto jurídico, es o no acertada jurídicamente, no es algo que sea susceptible de examinar por esta Jurisdicción de manera separada y directa. Lo que esta Jurisdicción puede examinar y controlar en cuanto a su legalidad, son las decisiones o actos que definan situaciones jurídicas, generales o particulares, que se llegaren a dar tomando como fundamento un concepto jurídico de esa naturaleza, en tanto elemento o criterio de interpretación de las normas aplicadas al caso (...).

De la misma manera se debe advertir que los conceptos emitidos por esta oficina pueden variar con el paso del tiempo, dependiendo del acontecer factico y jurídico al momento de la emisión de los mismos, siendo posible hallar posiciones encontradas sobre un mismo tema o materia, ya que tanto la normativa, como los pronunciamientos jurisprudenciales, son cambiantes.

Ahora bien, respecto al tema abordado en los Conceptos SSPD-OJ-2003-460 y SSPD-OJ-2020-011, referentes al pago de una factura que no corresponde a su inmueble, por parte de un usuario y/o suscriptor de un servicio público domiciliario, en principio es necesario indicar las obligaciones recíprocas de las partes, estipuladas en los artículos 147 y 148 de la ley 142 de 1994, respecto a las facturas:

“Artículo 147. Naturaleza y Requisitos de las Facturas. Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo (...)”

“Artículo 148. Requisitos de las facturas. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.”

Se tiene entonces que las facturas constituyen el instrumento de cobro por parte de los prestadores de servicios públicos, por la prestación de estos, la cual debe de ser cancelada por el usuario y/o suscriptor, en contraprestación por el servicio público recibido.

Ahora bien, tal como se evidencia en las disposiciones aludidas, dicha factura, además de los requisitos mínimos que debe contener un título valor para mediar como instrumento de cobro y prestar mérito ejecutivo, debe contar con la información suficiente para que el usuario y/o suscriptor pueda determinar con facilidad si el prestador se ciñó a la ley y al contrato al elaborarla, y adicional a ello, debe indicar cómo se determinaron y valoraron los consumos, cómo se comparan éstos con los de períodos anteriores, e igualmente contener el plazo y modo en el que debe efectuarse el pago.

De este modo, así como el prestador del servicio está en la obligación de emitir la factura de acuerdo a las condiciones señaladas, el usuario y/o suscriptor tiene la obligación de efectuar el pago de la factura correspondiente al inmueble que habita o utiliza, y por consiguiente, tener la precaución de revisar antes del pago, la factura que recibe, para efectos de determinar con su lectura, si aquella corresponde a la obligación adquirida por la prestación del servicio.

Ahora bien, dado el caso que la empresa haya cumplido con los parámetros legales fijados para la expedición de la factura, y que por falta de cuidado del usuario y/o suscriptor, se haya pagado una factura que no corresponde al inmueble de su propiedad o que se encuentra habitando o utilizando, es de señalar que este no podrá interponer contra la factura los recursos contemplados en los artículos 152 y 154 de la ley 142 de 1994, que indican:

“Artículo 152. Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

“Artículo 154. De los recursos. 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 los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado, aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia".

En efecto, de acuerdo con lo indicado en estas disposiciones, por tratarse del pago de una factura diferente a la que le corresponde pagar al usuario y/o suscriptor, en virtud del contrato de servicios públicos por la prestación del mismo a ese inmueble, no será posible controvertir la factura por medio de los recursos aludidos, en primer lugar, por el hecho de tratarse de un error imputable al mismo usuario, y en segundo lugar, porque la factura no corresponde a la que se deriva del contrato celebrado entre las partes, sino a una factura derivada de otra relación contractual diferente, esto es, con otro usuario.

Frente a esta situación de pago de lo no debido, y conforme lo dispone el artículo 2313 del Código Civil, "si el que por error ha hecho un pago, prueba que no lo debía, tiene derecho para repetir lo pagado", lo que significa, que quien efectuó de forma errada un pago, puede iniciar las acciones legales pertinentes ante la persona a quien le correspondía realizar dicho pago, ya sea por medio de un acuerdo directo con este, o acudiendo a la jurisdicción ordinaria en caso de que el deudor se niegue al reembolso de lo pagado, por concepto de dicha obligación.

Cosa distinta sucede cuando el pago de lo no debido por parte del usuario y/o suscriptor, es imputable al prestador por haber incurrido en una conducta que haya generado confusión al usuario respecto al pago de la factura, ya que en este caso podrá interponer los recursos correspondientes, puesto que, no solo no se trata de un error a él imputable, sino que adicionalmente, la conducta del prestador no le permitió determinar con certeza, si se trataba de la factura derivada de la relación contractual con él celebrada, convirtiéndose tal situación en un aspecto a debatir, por incumplimiento del contrato de servicios públicos.

Finalmente y sin perjuicio de lo expuesto, es preciso recordar que conforme lo dispone el artículo 32 de la ley 142 de 1994, el régimen contractual de los prestadores de servicios públicos, en lo no regulado por la Constitución o por la citada ley, por regla general es el de derecho privado, por consiguiente, es factible pactar dentro del contrato de servicios públicos o por acuerdo entre prestador y usuario, que ante el pago de lo no debido por parte de este último, el prestador pueda proceder a hacer la devolución, o la compensación pertinente de la suma pagada a lo realmente adeudado por quien pagó, mediando un simple reclamo o petición.

CONCLUSIONES

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

- Conforme lo dispone el artículo 28 de ley 1437 de 2011, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no pretende resolver situaciones particulares o establecer excepciones u obligaciones normativas para los petitionarios, ya que por el contrario, busca brindar orientación, comunicación e información acerca de la manera cómo actúa la administración en la generalidad de los casos.

· En este sentido, los conceptos emitidos por esta Superintendencia no constituyen actos administrativos de contenido particular o general, en tanto no definen situaciones concretas derivadas del ejercicio de derechos subjetivos, ni tampoco reglamentan o ejecutan la ley, pues se trata de interpretaciones de la normativa, que busca dar orientación respecto a temas en términos generales, tal como ya se ha señalado.

· Los prestadores de servicios públicos domiciliarios, tienen la obligación de emitir la factura de acuerdo a las condiciones señaladas en los artículos 147 y 148 de la ley 142 de 1994, y el usuario y/o suscriptor debe realizar el pago de la que corresponde al inmueble de su propiedad o que habita o utiliza, teniendo la suficiente precaución al momento del pago, de que ella corresponda en efecto a tal inmueble, para no incurrir en el pago de lo no debido.

· Cuando un usuario y/o suscriptor por error a él atribuible, incurre en el pago de no debido, por pagar una factura diferente a la que debió pagar en virtud del contrato de servicios públicos, no es posible controvertir el pago ante el prestador del servicio acudiendo a lo dispuesto en el artículo 152 y siguientes de la ley 142 de 1994, justamente porque el error es a él imputable, y adicionalmente, porque la factura pagada, no se deriva del contrato celebrado con el prestador, sino de otra relación contractual celebrada con otro usuario. En este caso, el usuario y/o suscriptor puede iniciar las acciones legales pertinentes ante la persona que debía realizar el pago de la factura (art. 2313, Código Civil).

· Si por el contrario, el pago de lo no debido es imputable al prestador, por la ejecución de alguna conducta que haya generado confusión al usuario respecto del pago de la factura, este podrá interponer los recursos correspondientes, puesto que el error en el pago no le es imputable, y se presume la imposibilidad de determinar con certeza si se trata o no de la factura derivada de la relación contractual, convirtiéndose en punto de debate por posible incumplimiento del contrato de servicios públicos.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/consulta-normativa>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA EMILIA DE LA HOZ VALLE

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA (E)

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20215293473572

TEMA: FACTURACIÓN.

Subtemas: Pago de lo no debido.

2. “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

3. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

5. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

6. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 22 de abril de 2010. Radicado 11001-03-24-000-2007-00050-01.

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