



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 199 DE 2022

(abril 25)

Bogotá, D.C.,

Señor

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:

“Por medio del presente correo, solicito un concepto jurídico relacionado con el trámite de reclamaciones sobre facturas financiadas previamente.

Es decir, conforme la ley 142/94, un usuario de los servicios públicos domiciliarios puede presentar reclamaciones contra actos de facturaciones, independientemente que la factura se encuentre financiada. La única limitante que nos coloca el régimen especial de los servicios públicos domiciliarios para no indicar la procedencia de los recursos o no dar trámite a un reclamo, es que la factura reclamada tenga más de 5 meses de haber sido expedida o que el reclamo recaiga sobre una factura que con anterioridad fue objeto de reclamo o recursos.

¿Pero si posterior a la celebración de un acuerdo de pago el usuario reclama el acto de facturación incluido en dicha financiación, se tramita de forma normal? o existe alguna disposición legal que prohíba su trámite argumentando que el usuario reconoció que debía la factura y por ello accedió a suscribir un acuerdo de pago?”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾

Concepto SSPD-OJ-2016-768

Concepto SSPD-OJ-2022-8

CONSIDERACIONES

Con el propósito de ilustrar el tema consultado, se procederá a emitir un concepto de carácter general, suministrando orientación frente a la consulta formulada, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, toda vez que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 2015.

En este sentido, previo a resolver los interrogantes formulados, se procederá a efectuar algunas consideraciones referentes a los siguientes ejes temáticos: (i) defensa del usuario en sede de la empresa; y (ii) acuerdos de pago.

i) Defensa del usuario en sede de la empresa

En relación con la defensa del usuario en sede de la empresa, esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto SSPD-OJ-2021-443 señaló lo siguiente:

“En este punto, es importante traer a colación algunas disposiciones consagradas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios referentes a la defensa del usuario en sede de la empresa, tales como los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994, cuyo tenor literal es el siguiente:

“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. (...).” (Subraya fuera de texto)”

Como se observa, los suscriptores y/o usuarios del servicio pueden interponer el recurso de reposición ante el prestador y subsidiariamente el de apelación ante esta Superintendencia, cuando se encuentren inconformes con los actos y decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, referentes a: (i) la negativa del contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte y (v) facturación del servicio que estos realicen, es decir, en estos aspectos pueden controvertir las decisiones del prestador, presentando de forma inicial la reclamación ante este y una vez resuelta, esta Superintendencia asumirá conocimiento para resolver el recurso de apelación, según se haya realizado por parte del usuario la interposición de los recursos aludidos, dentro de la misma oportunidad temporal.”

De lo anterior se puede colegir que, es de la esencia propia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario puedan presentar al prestador peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos y que la presentación, trámite y decisión de estos sean interpretados y aplicados 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 debe proceder de acuerdo con tales costumbres.

Así mismo, es importante tener en cuenta que el recurso es un acto mediante el cual un suscriptor o usuario obliga al prestador a revisar ciertas decisiones que puedan afectar la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Adicionalmente, la norma establece que procederán los recursos contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación proferidos por el prestador.

En cuanto a los términos para responder las peticiones, quejas y recursos, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 señala:

“ARTÍCULO 158. Del término para responder el recurso. De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la, ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

PARÁGRAFO. Para los efectos del presente capítulo, se entiende que la expresión genérica de "petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario.”

Así las cosas, se tiene que los prestadores tienen la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación, so pena que opere el silencio administrativo positivo, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora, o que se requirió la práctica de pruebas.

ii) Acuerdos de pago

Sea lo primero precisar que 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 y, por tanto, se encuentran fuera de la órbita competencial de esta Superintendencia, ya que no se rigen por el régimen de servicios públicos domiciliarios de la Ley 142 de 1994 sino por el derecho privado.

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

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

Si el usuario incumple el acuerdo de pago, el prestador puede proceder a la ejecución de la obligación derivada de aquel, toda vez que el acuerdo de pago se constituirá en el nuevo título a partir del cual el prestador puede hacer exigibles las obligaciones que constituyen su objeto; sin embargo, ello no da lugar a la suspensión del servicio, siempre y cuando el usuario esté cumpliendo con el pago oportuno de las facturas generadas con posterioridad al acuerdo.

Al respecto, esta Superintendencia mediante concepto SSPD-OJ-2022-8 señalo:

“(…) Sin perjuicio de lo anterior, y con el ánimo de brindar algunos elementos de juicio sobre el tema consultado, es de precisar que, con respecto a las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y en razón a la onerosidad que los caracteriza⁶¹, los prestadores de estos servicios se encuentran facultados para utilizar los mecanismos legales que consideren apropiados, con el objeto de recuperar los dineros que en razón de la prestación, adeuden los suscriptores y/o usuarios de los mismos.

En estos casos, el prestador y el usuario deudor tienen un doble vínculo contractual: (i) el primero, emanado del contrato de servicios públicos, y (ii) el segundo, producto del acuerdo de pago suscrito; los cuales, si bien son paralelos y han sido celebrados por las mismas partes, son independientes y autónomos. Al respecto, se reitera que las obligaciones que surgen del acuerdo de pago no se rigen por la Ley 142 de 1994 y, por ende, su observancia o inobservancia no es de competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Subraya fuera del texto.

Sobre el particular es de precisar, que todos los prestadores de servicios públicos, independientemente de la forma asociativa que hayan escogido al momento de conformarse (artículo 15 de la Ley 142 de 1994), se encuentran facultados para celebrar estos acuerdos válidamente con los suscriptores y/o usuarios del servicio, toda vez que su celebración responde al principio jurídico de la autonomía de la voluntad privada (arts. 1494 y 1602, Código Civil), y su propósito principal, es el de lograr el recaudo de las sumas que se encuentran en mora, sin necesidad de acudir a un proceso judicial, que puede hacer más dispendioso este recaudo.

De igual forma, ante el incumplimiento de los pagos convenidos por las partes a través de un acuerdo de pago, celebrado para pagar el valor de una factura de servicios públicos en mora, el prestador no podrá acudir al mecanismo de suspensión del servicio para compeler al usuario al pago del mismo, ya que dicha suspensión solamente opera frente al contrato de servicios públicos. En efecto, el acuerdo de pago constituye un nuevo título, a través del cual el prestador podrá hacer exigibles las obligaciones allí pactadas a cargo del usuario, que, si bien surgieron en razón de la ejecución del contrato de servicios públicos, constituyen un contrato distinto.”

Para finalizar, aunque no existe norma en el régimen de los servicios públicos domiciliarios que establezca los efectos jurídicos que se causan por la suscripción de acuerdos de pago entre los prestadores y los usuarios

de los servicios públicos domiciliarios, resulta pertinente reiterar lo que esta oficina señaló mediante concepto SSPD-OJ-2016-768. A continuación, el contenido de dicho pronunciamiento:

“(…) Como puede apreciarse, dentro de los efectos asociados a la realización de un acuerdo de financiación entre el usuario y el prestador, está el reconocimiento por parte del primero de una deuda respecto del segundo. Así, el acuerdo de financiación parte de la premisa del entendimiento conjunto en la suma y conceptos que han de justificar la financiación, haciendo que el resultado documental del acuerdo, se erija como título ejecutivo para el cobro y desplace a la factura.

Así las cosas no podría el usuario que ha consentido en el valor de la deuda respecto de su prestador en orden a obtener un acuerdo de financiación para el pago, pretender en paralelo discutir dichos valores a través de los recursos de ley para lograr su reducción o desaparición, en perjuicio del acuerdo celebrado y de las manifestaciones allí efectuadas.”

En este orden de ideas, en vista de que la suscripción de un acuerdo de pago implica por sí mismo el reconocimiento y entendimiento de una deuda por parte del suscriptor o usuario, causando el consentimiento sobre las facturas amparadas por dicho arreglo, no podría entonces discutirse los valores objeto de un acuerdo de pago a través de la interposición de los reclamos y recursos dispuestos en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

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

- De acuerdo con lo establecido en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994, es de la esencia propia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario puedan presentar al prestador aquellas peticiones, quejas y recursos relativos al contrato, las cuales deberán ser resueltas dentro de los 15 días siguientes a la interposición. En todo caso, a la luz de lo dispuesto en el artículo 154 ibídem, la presentación de las reclamaciones hechas por facturas de servicios públicos domiciliarios que hayan sido expedidas hace más de cinco (5) meses, no podrán ser resueltas a causa de la extemporaneidad en la presentación del reclamo.

- Las partes del contrato de servicios públicos domiciliarios tienen la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos de pago, con el propósito que los usuarios que se encuentren en mora en el pago de sus facturas puedan efectuar el pago de dichos valores de forma escalonada. Dichos acuerdos se suscriben en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes y, por tanto, se encuentran fuera de la órbita competencial de esta Superintendencia, ya que no se rigen por el régimen de servicios públicos domiciliarios de la Ley 142 de 1994 sino por el derecho privado.

- No obstante, teniendo en cuenta que la suscripción de un acuerdo de pago implica por sí mismo el reconocimiento y entendimiento de una deuda por parte del suscriptor o usuario, causando el consentimiento sobre las facturas amparadas por dicho arreglo, no podría entonces discutirse los valores objetos de un acuerdo de pago a través de la interposición de los reclamos y recursos dispuestos en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994.

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,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ

JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

<NOTAS DE PÍE DE PAGÍNA>

1. Radicado 20225290814632

TEMA: ACUERDOS DE PAGO

Subtema: Defensa del usuario

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”*

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