



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 188 DE 2023

(abril 4)

Bogotá, D.C.,

Señora

**Ref. Solicitud de concepto<sup>(1)</sup>**

#### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>(2)</sup>, 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<sup>(3)</sup> sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>(4)</sup>

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**

La consulta fue trasladada por competencia de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 por la Superintendencia de Industria y Comercio.

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“Por medio de la presente amablemente solicito, me indiquen cuál es la responsabilidad de cada una de las partes en la siguiente situación: Desde el mes de julio tomé en arriendo un inmueble para la puesta en marcha de una dulcería y tienda de dulces, en el barrio modelia, a través de una inmobiliaria. Actividad en la que no se requiere el servicio público de gas natural. Debido a que no había lectura en las facturas emitidas por la empresa (...). El 10 de agosto, se acercó un funcionario de dicha empresa y se llevó el medidor, sin ningún tipo de preaviso ni comunicación sobre la programación de esta actividad. Ante este suceso me comuniqué con la inmobiliaria para comunicar la situación y pedir algún tipo de apoyo, ellos me indican que, dado que yo tengo la responsabilidad del local, yo debo responder por todos los costos en lo que se incurra por este hecho, incluido si es necesario el cambio del medidor; sin embargo, desde mi posición de arrendataria en la que no uso el servicio considero que eso no es así porque el medidor debía estar bien en el momento en que me fue entregado el local. Por favor, me podrían confirmar si en realidad soy yo quien debe asumir todos los gastos y realizar todo el trámite ante la empresa (...) para la devolución del medidor. Por otra parte, solicito, me indiquen la legislación que protege a los arrendatarios de predios comerciales ante los abusos de las inmobiliarias. Finalmente, solicito me indiquen si estas actividades realizadas por las empresas de servicios son lícitas (sic) y si existe algún mecanismo que proteja al usuario de posibles abusos por parte de estas. De antemano mil gracias por su colaboración y respuesta.”*

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>(6)</sup>

Ley 1437 de 2011<sup>(6)</sup>

Decreto 1077 de 2015<sup>(7)</sup>

Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-02 (Actualizado el 3 de junio de 2021)

Concepto SSPD-OJ-2013-747

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-16

Concepto SSPD-OJ-2022-651

## **CONSIDERACIONES**

Como primera medida, resulta necesario recordar que el alcance de los conceptos jurídicos emitidos por esta Superintendencia en ejercicio de sus funciones, se enmarcan en las previsiones del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual al tenor literal señala:

*“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 esta forma, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no pretende resolver situaciones particulares o establecer excepciones u obligaciones normativas para los peticionarios; por el contrario, busca brindar orientación, comunicación e información acerca de la manera cómo actúa la administración en la generalidad de los casos.

Ahora bien, previo a pronunciarnos sobre la consulta es de indicar que en desarrollo de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 365, 367 y 370 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 142 de 1994 en cuyo artículo 75 determinó que las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, estarían en cabeza de la Superintendencia de

Servicios Públicos Domiciliarios, entidad creada en la misma ley, como un organismo de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial.

Por su parte, el artículo 79 ibídem, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, establece de manera específica las funciones a cargo de la Superservicios, las cuales actualmente se encuentran contenidas en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020.

Al respecto es de precisar, que las funciones descritas en las disposiciones mencionadas son numerosas, pero de forma general, circunscriben el ámbito de competencia de la Superintendencia a ejercerlas sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebran los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como sobre el cumplimiento de las leyes, regulaciones y reglamentos a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos o actividades complementarias a los mismos, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y, en consecuencia, sancionar sus violaciones.

En este sentido, la competencia de esta Superintendencia y en especial, el ejercicio de las funciones aludidas, se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y de forma específica, en cuanto a la ejecución de las actividades mencionadas, por lo que esta Superintendencia no es competente para pronunciarse sobre los aspectos relacionados con los contratos de arrendamiento de establecimientos comerciales que se suscriben entre particulares con intermediación de agencias inmobiliarias.

No obstante, con el fin de brindar orientación al consultante, a continuación se desarrollarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos: (i) contrato de arrendamiento de un establecimiento de comercio o local comercial. (i) retiro de medidores y (ii) Defensa del usuario en sede de la empresa.

#### **i. Contrato de arrendamiento de un establecimiento de comercio o local comercial**

En relación con este tema, es procedente reiterar lo manifestado por esta Oficina a través de concepto SSPD-OJ-2022-651, en el que se indicó lo siguiente:

*“En primer lugar, es necesario señalar que, el contrato de arrendamiento de establecimientos de comercio o locales comerciales se rige por lo dispuesto en el Código de Comercio, artículos 515 y siguientes, en el marco del principio de libre autonomía de las partes. Por su parte, la prestación de los servicios públicos domiciliarios se rige por lo señalado en la Ley 142 de 1994 y demás normativa del sector al cual pertenezca el servicio.*

*En este contexto, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, dispone como una de las consecuencias del contrato de servicios públicos la solidaridad de los derechos y obligaciones a él conexos, predicable respecto del propietario, poseedor, suscriptor y usuario. La norma señala:*

*“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.*

*El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos.*

(...)

*PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa*

*incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma.”*  
(subraya fuera de texto)

(...)

*De esta forma, los aspectos que se pacten entre un arrendador y un arrendatario en el marco del contrato de arrendamiento de un establecimiento comercial, además de no pertenecer al marco de competencia asignado a esta Superintendencia, se regirá por lo establecido en dicho contrato de arrendamiento, bajo el principio de libre autonomía que debe regir a las partes. En cuanto a la prestación de los servicios públicos, se deberá atender lo pactado en el contrato de prestación con el respectivo prestador del servicio.”*

Así las cosas, de la lectura del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 se desprende que en materia de servicios públicos domiciliarios existe solidaridad entre el arrendatario y el arrendador sobre las obligaciones y derechos del contrato de servicios públicos.

Ahora, los aspectos que se pacten entre un arrendador y un arrendatario en el marco del contrato de arrendamiento de un establecimiento comercial, además de no pertenecer al marco de competencia asignado a esta Superintendencia, se regirá por lo establecido en dicho contrato de arrendamiento, bajo el principio de libre autonomía que debe regir a las partes. Así, se deberá atender lo pactado en el contrato de prestación suscrito entre el suscriptor y/o usuario con el respectivo prestador del servicio, en el marco de lo establecido en la Ley 142 de 1994 y demás normativa aplicable.

#### **(i) Retiro de medidores.**

Sea lo primero indicar que de acuerdo con lo dispuesto en 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 utilizados para medir sus consumos del respectivo servicio público domiciliario, veamos:

*“**Artículo 144. De los medidores individuales.** Los contratos 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 podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.*

*La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles.*

*No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. 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.*

*Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores”. (Subrayado fuera de texto).*

Así las cosas, de esta disposición se puede evidenciar que el legislador ha dispuesto las siguientes reglas generales sobre los instrumentos de medición de consumo:

1. Los suscriptores o usuarios deberán adquirir, instalar, mantener y reparar los instrumentos de medición, cuando así lo estipule el contrato de condiciones uniformes.
2. No es obligación del usuario o suscriptor cerciorarse que los medidores funcionen, pero sí es su obligación:  
i) hacerlos reparar o reemplazar a satisfacción del prestador cuando se determine que su funcionamiento no permite determinar con precisión los consumos del usuario, o ii) cambiarlos cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.
3. Los usuarios podrán elegir libremente el proveedor de los bienes necesarios para la prestación del servicio; sin embargo, en el transporte y distribución de gas, por razones de seguridad comprobables, los contratos pueden reservar a los prestadores la calibración y mantenimiento de los medidores.

Ahora bien, en cuanto a la segunda regla planteada, esta Superintendencia, mediante el concepto unificado SSPD-OJU-2009-02 (actualizado el 3 de junio de 2021), desarrolló los dos eventos en que el prestador de servicios públicos domiciliarios puede exigir a los usuarios el cambio de medidores. En dicho concepto se indicó lo siguiente:

*“(…) 3.6. Cambio de medidores.*

*En atención a lo previsto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, son dos las causas por las cuales deben reemplazarse o repararse los medidores a costa del usuario y a satisfacción de la empresa: i) Por mal funcionamiento o ii) Por desarrollo tecnológico. En cualquier caso, si el suscriptor, pasado un período de facturación no ha tomado las acciones para hacerlo, la persona prestadora podrá hacerlo por cuenta del usuario. Tratándose de los servicios de acueducto y alcantarillado, debe recordarse que el artículo 12 de la Resolución CRA 413 de 2006, exige al prestador el aviso de la visita de revisión o retiro provisional.*

*Las causales anotadas son independientes y autónomas, de forma tal que no se puede predicar el mal funcionamiento en virtud de un desarrollo tecnológico, ni un cambio por desarrollo tecnológico como consecuencia de un mal funcionamiento.*

*En efecto, la primera de ellas obedece estrictamente a que el funcionamiento del medidor no permite determinar en forma adecuada los consumos, de forma que posiblemente existan fallas o irregularidades y por consiguiente la necesidad de que se pongan en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones.*

*Por su parte, la segunda causal se encuentra sujeta a la existencia de instrumentos de medida más precisos, cuyo tratamiento no dista de aquél referido al mal funcionamiento. No obstante, por ejemplo, tratándose de los servicios de energía y gas, la Resolución CREG 038 de 2014[45], incluye no solo estas dos causas, sino el hurto o el mutuo acuerdo, mientras que, como se anotó con anterioridad, para el sector de acueducto y alcantarillado, el diámetro no adecuado del aparato de medida también supone una razón para su cambio, según lo señala el artículo 2.3.1.3.2.3.16. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. (…) (Subrayado fuera de texto)*

Así las cosas, el cambio de los equipos de medida debe obedecer a: (i) un real y demostrable avance tecnológico que garantice una medición de los consumos más precisos o (ii) por un mal funcionamiento del medidor, que impida determinar en forma adecuada los consumos de los usuarios. En todo caso, dicho cambio no puede ser al arbitrio de los prestadores, toda vez que deberá ser verificado un debido proceso que permita establecer una u otra razón de cambio por parte del prestador.

En particular, en el caso del cambio del equipo de medida por mal funcionamiento, es necesario que se pongan en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones.

Al respecto, es importante anotar que esta Oficina también ha consolidado su criterio en cuanto a las visitas y revisiones a las acometidas y equipos de medida para verificar su estado y funcionamiento mediante el concepto unificado SSPD-OJU-2009-02 (actualizado el 3 de junio de 2021) en el cual se mencionó lo siguiente:

**“(…) 3.7. Actas de revisión.**

Conforme con lo dispuesto en los artículos 135, 144 y 145 de la Ley 142 de 1994 y en virtud de lo previsto en el contrato de servicios públicos, las personas prestadoras están facultadas para hacer visitas y efectuar revisiones a las acometidas y equipos de medida para verificar su estado y funcionamiento. Es allí donde deben 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.

*En materia de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 12 de la Resolución CRA 413 de 2006, en relación con revisiones o retiro provisional por presuntas anomalías no imputables al prestador ni generadas por el uso normal de los bienes en la conexión domiciliaria y en el equipo de medida, cambio del mismo y visitas técnicas, menciona que “Para hacer efectiva esta asesoría o participación, el prestador deberá dar aviso de la visita correspondiente a la revisión o retiro provisional, así como de cualquier visita de carácter técnico, con antelación mínima de tres (3) días hábiles, indicando la fecha y el momento del día, mañana o tarde, durante el cual se realizará la visita”.*

*Por su parte, aun cuando no existe disposición que contemple en los mismos términos la obligación del aviso de la visita en el sector de energía y gas, el párrafo 2 de la Resolución CREG 108 de 1997, dispone que “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”. No obstante, se entiende que ante la complejidad y seguridad en la manipulación del sistema y redes, el prestador no pierde la facultad de adelantar las revisiones en cualquier momento.*

En todo caso, todo el desarrollo de la labor de revisión debe constar en el acta de visita, sin perjuicio de que puedan usarse los medios que la tecnología ha puesto a disposición, como los videos y las fotografías que también obran como documentos y gozan de valor probatorio. Las personas encomendadas para estas labores deberán estar debidamente identificadas por el prestador de servicios públicos domiciliarios.

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 o contratista, el original del acta quedará para el prestador y se dejará una copia legible al usuario.

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 las experticias técnicas respectivas.

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.

El prestador 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).

Siquiendo 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 CRA 413 de 2006. (...)*

En este sentido, es en el respectivo contrato de servicios públicos domiciliarios (contrato de condiciones uniformes) en donde se determinan los procedimientos que se deben adelantar al momento de hacer las revisiones a los medidores con el fin de garantizar el debido proceso.

En todo caso, en la visita de revisión de los instrumentos de medición se deberá levantar un acta donde se consigne los procedimientos realizados, la cual debe ser legible y sin tachaduras. Además, el usuario tiene derecho a estar asistido técnicamente durante la visita de revisión y a que se le informe por escrito previamente la fecha y hora de la visita. También es deber del prestador conceder un plazo para que el usuario adquiera el medidor con el proveedor de su preferencia.

Por otro lado, en el mencionado concepto unificado también se hace referencia a la posibilidad de retiro de los medidores para su revisión, en los siguientes términos:

***(...) 3.5.2. Servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes de tubería.***

*De conformidad con lo previsto en la Resolución CREG 108 de 1997, con excepción de los inquilinatos y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario debe contar con equipo de medición individual del consumo, el cual puede ser adquirido en el mercado, siempre y cuando el equipo cumpla con las características técnicas establecidas en la Resolución CREG 038 de 2014[42]*

*Además, el equipo de medida (sic) debe ser registrado ante el comercializador con información sobre el fabricante, características técnicas, números de serie, modelo y tipo de los diversos componentes y previamente debe ser revisado, calibrado y programado por el comercializador o por un tercero que cuente con un laboratorio debidamente acreditado ante la ONAC, quienes deberán suministrar -a solicitud de la persona prestadora de servicios públicos- el certificado y protocolos de calibración respectivos.*

*Respecto de la ubicación o localización de los medidores, son las condiciones uniformes del contrato las que pueden determinar que los equipos de medida se encuentren localizados en zonas de fácil acceso desde el exterior del inmueble, según lo señala el parágrafo 2 del artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997. No obstante, al amparo del parágrafo 3 ibídem, “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.”*

En cuanto al retiro, el literal a) del artículo 23 (sic) de la Resolución CREG 108 de 1997 dispone que “De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 142 de la ley 142 de 1994, las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. Se permitirá a la empresa, inclusive, retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado.”; de modo que la persona prestadora tiene la atribución de inspeccionar el equipo y adoptar las medidas necesarias para evitar su alteración, lo que conlleva incluso el retiro, ya sea temporal y, de ser el caso, el cambio del aparato. (...).” (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, se tiene que el literal a) del artículo 26 de la Resolución CREG 108 de 1997 (emitida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG) faculta a los prestadores del servicio público de energía eléctrica a retirar el medidor de manera temporal para verificar su estado, conforme con el contrato de condiciones uniformes respectivo.

Por último, es importante precisar que el prestador deberá justificar el cambio del medidor o de lo contrario, esta conducta puede calificarse como un abuso de posición dominante, de acuerdo con numeral 133.4 del artículo 133 de la Ley 142 de 1994, el cual señala lo siguiente:

**“Artículo 133. ABUSO DE LA POSICIÓN DOMINANTE.** Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en las siguientes cláusulas:

(...)

133.4. Las que obligan al suscriptor o usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato, o le limitan su libertad para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio; o lo obligan a comprar más de lo que necesite (...).” (Subrayado fuera de texto).

#### **(ii) Defensa del usuario en sede de la empresa**

Ahora bien, en cuanto a los mecanismos de protección de los usuarios es preciso hacer referencia a los principios que rigen las actuaciones administrativas, consagrados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, y cuya aplicación es imperiosa para las autoridades. Así, encontramos los principios de transparencia y publicidad, a través de los cuales, se materializan las garantías propias del debido proceso, como son, el derecho de defensa, contradicción y doble instancia que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados, así como el de difusión de las decisiones que se adoptan, mediante la comunicación, notificación o publicación de las mismas.

En este sentido y en cumplimiento de los principios mencionados, el legislador consagró en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 los deberes que tienen las autoridades con respecto a la atención al público, en los siguientes términos:

**“Artículo 7o. Deberes de las autoridades en la atención al público.** Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:

1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.
2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio.
3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.

4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5o de este Código.

5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.

6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código.

7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.

8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.

9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.

10. Todos los demás que señalen la Constitución, la ley y los reglamentos.” (Subraya fuera del texto)

Así mismo, en materia de servicios públicos domiciliarios, (i) el suscriptor, persona natural o jurídica, con la que el prestador ha celebrado el contrato de servicios públicos, así como (ii) el usuario, persona que se beneficia con la prestación del servicio público domiciliario, tal como lo indican las definiciones de los numerales 14.31 y 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994; cuentan con el derecho a solicitar y obtener información oportuna de los prestadores respecto de las actividades y operación involucrada en la prestación de estos, tal y como lo dispone el numeral 9.4 del artículo 9o ibídem:

**“Artículo 9o Derecho de los usuarios.** <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

(...)

**9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”**

Ahora bien, con respecto al tema que motiva la consulta, es preciso manifestar que, en el Título VIII, Capítulo VII de la citada Ley, se encuentran previstos los mecanismos de “defensa de los usuarios en sede de la empresa”, es decir, las herramientas con que cuentan para controvertir las decisiones empresariales con las que no estén de acuerdo.

En este sentido, y en consonancia con lo dispuesto en el mencionado artículo 7 de la Ley 142 de 1994, el artículo 152 de la misma Ley reconoce como de la esencia del contrato de servicios públicos el derecho de los usuarios a presentar las peticiones, quejas y recursos ante el prestador del servicio de que se trate, al señalar:

**“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.” (Subraya fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 153 ibídem dispone que “*Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición*”, es decir, atendiendo lo previsto en la Ley 1755 de 2015, que introdujo lo pertinente al derecho de petición en la Ley 1437 de 2011, así como el procedimiento general allí establecido, aplicable a todas las actuaciones administrativas que no cuenten con disposiciones especiales.

A su vez, el artículo 154 ibídem señala cuales son las decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato de servicios públicos, y que son susceptibles de los recursos de ley, de la siguiente manera:

**“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.” (Subraya y negrita fuera de texto)*

Conforme con lo dispuesto, los suscriptores y/o usuarios de los servicios públicos domiciliarios tienen derecho a presentar las reclamaciones que consideren, en contra de las decisiones empresariales que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, y si la respuesta no les satisface, pueden interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación.

Es importante resaltar que las decisiones que de forma expresa fueron señaladas por el legislador como susceptibles de recurso son los actos de: (i) negativa, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) facturación del servicio, tal como se desprende del contenido del artículo 154 previamente citado.

Ahora bien, corresponde al prestador del servicio atender la reclamación inicial y el recurso de reposición, a través de la expedición de los actos pertinentes, en los que se deberá consignar las razones que motivan la decisión adoptada, y solamente surtida esta etapa, podrá esta Superintendencia avocar el conocimiento del caso, resolviendo el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria al de reposición.

Adicional a ello, es de indicar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 158 de la citada ley (artículo subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995), la principal consecuencia jurídica de que un

prestador no atienda las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su presentación, es la presunción de que éstas solicitudes han sido resueltas en forma favorable para el solicitante. Lo anterior, al configurarse el silencio administrativo positivo previsto en la norma.

Sobre el particular, y en cuanto a sus efectos y aplicación, esta Oficina, mediante concepto SSPD-OJ-2013-747, indicó que “(...) en la norma transcrita el legislador consagra una presunción legal en virtud de la cual, si transcurridos 15 días el prestador no ha resuelto la petición presentada por un suscriptor o usuarios, se entenderá que la decisión del mismo respecto a tal petición es favorable al peticionario, instituto legal que opera de manera automática, es decir que no requiere trámite de protocolización para el efecto. En tal sentido, el acto ficto derivado del silencio administrativo positivo comentado, constituye un verdadero acto administrativo, en el que la voluntad de la empresa de servicios públicos es sustituida por la ley (...)”.

En este sentido, y entendiendo que la respuesta o el acto ficto que surge tiene un sentido positivo cuando se trata de los casos referidos, la Ley le impuso la obligación al prestador de reconocer al suscriptor o usuario los efectos del silencio dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término con el que contaba para responder, motivo por el cual la consecuencia principal para el prestador es la configuración y reconocimiento de los efectos del acto a favor del usuario/suscriptor, ya que, de no hacerlo, este último puede solicitar a esta Superintendencia la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme con la ley, quien además podrá adoptar las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto.

Igualmente, del contenido del citado artículo 158 se desprende que el silencio de la administración se puede configurar por tres situaciones: i) por falta de respuesta oportuna, esto es fuera del término estipulado en la Ley para responder las peticiones y recursos; ii) por no responder de fondo, esto es cuando no se responde de manera clara precisa concreta y congruente a la petición o recurso; y, iii) por falta de respuesta debidamente notificada por parte de la administración.

Al respecto de la falta de respuesta de fondo a la petición para que se configure el silencio administrativo positivo, esta Oficina Asesora a través del concepto unificado SSPD-OJ-2010-16, indicó:

***“(...) - Por ausencia de respuesta adecuada.***

*Tal como lo ha señalado de manera reiterada la Corte Constitucional al referirse al derecho fundamental de petición, se tiene que éste no se satisface sino en tanto la respuesta de la administración resuelve de fondo la solicitud del ciudadano. En tal virtud, las respuestas simplemente formales no pueden ser consideradas como garantistas del derecho de petición, razón por la cual, en los eventos en los cuales la prestadora responda al suscriptor o al usuario en forma incompleta o evasiva también se configura el silencio administrativo positivo.*

*Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 constitucional y en los artículos 79.21 y 80.4 de la Ley 142 de 1994, así como lo señalado por la Corte Constitucional al definir el alcance y contenido del derecho de petición en Sentencias tales como la T- 718 de 1998, las T-549, T-1592, T-1621 y T-1744 de 2000, las T-518 y T-985 de 2001, y las T-999 y T-1122 de 2002, entre otras.*

*En las sentencias citadas, a partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental; sobre este particular, en la sentencia T- 1160A de 2001 se señaló lo siguiente:*

*“En un fallo reciente<sup>(2)</sup>, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisadas en su jurisprudencia: <sup>(3)</sup>*

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.

Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente”.<sup>(4)</sup>

En la sentencia T-1006 de 2001,<sup>(5)</sup> la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más, así:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”<sup>(6)</sup>.

k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”<sup>(7)</sup>.

En esta oportunidad resulta relevante reiterar que conforme lo ha sostenida la jurisprudencia constitucional la naturaleza del derecho de petición y, en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar, es la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva en su fondo lo pedido por el particular.<sup>(8)</sup>

Por esa razón ha dicho esta Corte que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.”<sup>(9)</sup> (Subraya fuera de texto)

Nótese que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

## **CONCLUSIONES**

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

- La competencia de esta Superintendencia y en especial, el ejercicio de sus funciones, se desarrolla única y exclusivamente sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, y de forma específica, en cuanto a la ejecución de las actividades mencionadas, por lo que esta Superintendencia no es competente para

pronunciarse sobre los aspectos relacionados con los contratos de arrendamiento de establecimientos comerciales que se suscriben entre particulares con intermediación de agencias inmobiliarias.

- De la lectura del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, se desprende que en materia de servicios públicos domiciliarios existe solidaridad entre el arrendatario y el arrendador sobre las obligaciones y derechos del contrato de servicios públicos.

- Revisar lo relacionado con las obligaciones y derechos de un contrato de arrendamiento de un establecimiento de comercio o un local comercial, no es competencia de esta Superintendencia, se regirá por lo establecido en dicho contrato de arrendamiento, bajo el principio de libre autonomía que debe regir a las partes. Así, se deberá atender lo pactado en el contrato de prestación suscrito entre el suscriptor y/o usuario con el respectivo prestador del servicio, en el marco de lo establecido en la Ley 142 de 1994 y demás normativa aplicable.

- De manera general, en cuanto a los instrumentos de medida podemos precisar que (i) Los suscriptores o usuarios deberán adquirir, instalar, mantener y reparar los instrumentos de medición, cuando así lo estipule el contrato de condiciones uniformes. (ii) No es obligación del usuario o suscriptor cerciorarse que los medidores funcionen, pero sí es su obligación hacerlos reparar o reemplazar a satisfacción del prestador cuando se determine que su funcionamiento no permite determinar con precisión los consumos del usuario, o cambiarlos cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. (iii) Los usuarios podrán elegir libremente el proveedor de los bienes necesarios para la prestación del servicio; sin embargo, en el transporte y distribución de gas, por razones de seguridad comprobables, los contratos pueden reservar a los prestadores la calibración y mantenimiento de los medidores.

- Cuando se presente la necesidad de realizar el cambio de los equipos de medida esto debe obedecer a: (i) un real y demostrable avance tecnológico que garantice una medición de los consumos más precisas o (ii) por un mal funcionamiento del medidor, que impida determinar en forma adecuada los consumos de los usuarios. En todo caso, dicho cambio no puede ser al arbitrio de los prestadores, toda vez que deberá ser verificado un debido proceso que permita establecer una u otra razón de cambio por parte del prestador.

- Para el caso del cambio del equipo de medida por mal funcionamiento, es necesario que se pongan en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones.

- Con el fin de garantizar el debido proceso, cuando se pretenda realizar la revisión de los instrumentos de medida se debe tener en cuenta lo previsto en el contrato de condiciones uniformes en el cual se debe establecer el procedimiento a seguir para el caso.

- En todo caso, en la visita de revisión de los instrumentos de medición se deberá levantar un acta donde se consigne los procedimientos realizados, la cual debe ser legible y sin tachaduras. Además, el usuario tiene derecho a estar asistido técnicamente durante la visita de revisión y a que se le informe por escrito previamente la fecha y hora de la visita. También es deber del prestador conceder un plazo para que el usuario adquiera el medidor con el proveedor de su preferencia.

- Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de retiro de los medidores para su revisión es de indicar que el literal a) del artículo 26 de la Resolución CREG 108 de 1997 faculta a los prestadores del servicio público de energía eléctrica a retirar el medidor de manera temporal para verificar su estado, siempre dando cumplimiento a lo estipulado en el contrato de condiciones uniformes respectivo.

- En aras de lo descrito en el numeral 133.4 del artículo 133 de la Ley 142 de 1994, la actitud del prestador que no justifica la necesidad del cambio de medidor puede ser vista como una actitud de abuso de la posición dominante por obligar al usuario o suscriptor a comprar más de lo que este requiere.

- Conforme con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, los usuarios pueden presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. A su vez, el artículo 154 ibídem determina que contra los actos de (i) negativa, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte y (v) facturación, proceden los recursos de reposición ante el prestador, y apelación frente esta Superintendencia, este último, tal como lo indica el artículo 159 ibídem, debe ser interpuesto de forma subsidiaria al de reposición y dentro del mismo término, sin que ello implique que deban presentarse en el mismo escrito o en el mismo momento.

Por último, es preciso concluir que esta Superintendencia no es competente para pronunciarse sobre los contratos de arrendamiento de establecimientos comerciales; no obstante, en el contexto de la consulta se sugiere remitirse a lo dispuesto en el contrato de condiciones uniformes suscrito con la prestadora, con el fin de verificar la aplicación del debido proceso en el retiro del medidor y en caso de evidenciar inconformidades puede presentar la correspondiente queja o petición o recurso agotando las herramientas de defensa del usuario contempladas por el legislador.

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

Cordialmente

**NOMBRE JEFE DE DEPENDENCIA**

Cargo

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20225294546452

TEMA: CONTRATOS DE ARRENDAMIENTOS COMERCIALES. CAMBIO DE MEDIDOR. DEFENSA DEL USUARIO EN SEDE DEL PRESTADOR.

Subtema: Régimen aplicable

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

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

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

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

6. *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”*

7. *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

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