

**EFFECTIVIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS DE  
SERVICIOS PÚBLICOS PARA RECLAMAR DAÑOS GENERADOS  
POR USUARIOS**

**JOSÉ LUIS AGUIRRE ARIAS**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
FACULTAD DE DERECHO  
PROGRAMA DE DERECHO  
NEIVA  
2008**

**EFFECTIVIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE LAS EMPRESAS DE  
SERVICIOS PÚBLICOS PARA RECLAMAR DAÑOS GENERADOS  
POR USUARIOS**

**JOSÉ LUIS AGUIRRE ARIAS**

**Monografía para optar el título de  
Abogado**

**Doctor  
RICARDO MONCALEANO PERDOMO  
Director**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
FACULTAD DE DERECHO  
PROGRAMA DE DERECHO  
NEIVA  
2008**

## NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Neiva, Junio de 2008

## **DEDICATORIA**

A mis padres y hermanos por su apoyo incondicional y la confianza depositada en mi cuando decidí embarcarme en este proyecto de vida.

A mis amigos y a todos aquellos que estuvieron a mi lado en este proceso. Al Dr. Ricardo Moncaleano por su tiempo y dedicación prestada y en especial a la Señorita Astrid Lorena por su comprensión y apoyo.

## **AGRADECIMIENTOS**

El autor expresa sus sinceros agradecimientos a la Universidad Surcolombiana – Facultad de Derecho y de manera especial al Dr. Ricardo Moncaleano Perdomo por su colaboración en las observaciones y adecuaciones de este trabajo monográfico.

Igualmente manifiesta sus agradecimientos al Ingeniero Rafael Rodríguez Ortíz por su apoyo profesional en torno a su manejo en lo referente a las Empresas de Servicios Públicos.

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. OBJETIVOS	13
1.1. GENERALES	13
1.2. ESPECÍFICOS	13
2. JUSTIFICACIÓN	14
3. MARCO TEÓRICO	15
3.1. DEL SERVICIO PÚBLICO	15
3.1.1. <i>Teoría del Servicio Público</i>	15
3.1.2. <i>Naturaleza del concepto “servicio público”</i>	17
3.1.3. <i>Esencialidad de los servicios públicos</i>	18
3.1.4. <i>Origen y aplicación de los servicios públicos domiciliarios</i>	19
3.2. DE LOS PRESTADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	20
3.2.1. <i>Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios</i>	21
3.2.2. <i>Los municipios en gestión directa</i>	23
3.2.3. <i>Las Comunidades Organizadas</i>	23
3.2.4. <i>Empresas Industriales y Comerciales del Estado</i>	24
3.3. DE LA RELACIÓN USUARIO – EMPRESA	24
3.3.1. <i>Beneficiarios de la prestación de los servicios públicos</i>	25

3.3.2. Acceso a los servicios públicos	26
3.3.3. Contrato de Servicios Públicos	26
3.3.4. Imposición de Sanciones	28
3.4. SOLIDARIDAD EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS	30
3.4.1. Principio Constitucional	30
3.4.2. Fuente Legal	31
3.4.3. Fuente Contractual	31
3.4.4. Efectos de la solidaridad	32
3.4.5. Ruptura de la Solidaridad	33
3.4.6. Excepciones a la solidaridad	33
3.5. DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS	37
3.5.1. Principios Rectores	37
3.5.2. Frente al delito de defraudación de fluidos	38
3.5.3. Otras causales de actuación administrativa	39
3.6. DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	40
3.6.1. Debido proceso en las actuaciones administrativas para imposición de sanciones de suspensión o corte por anomalías o fraudes en las acometidas	42
3.6.2. Peticiones de Interés Particular	46
3.6.3. Silencio Administrativo	48
3.6.4. Silencio Administrativo Positivo	50
3.6.5. Efectos del Silencio Administrativo Positivo	53
3.6.6. Imposición de Sanciones por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos	57

4. HALLAZGOS Y CONFRONTACIONES FRENTE AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN PLANTEADO	59
4.1. LA IMPOSICIÓN DE MULTAS POR PARTE DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS	59
4.1.1. <i>Fundamentos Legales</i>	59
4.1.2. <i>La falta de unidad jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional</i>	60
4.1.3. <i>La posición de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios</i>	63
5. CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	



## GLOSARIO

**C.P.:** Consejero Ponente

**ESP:** Empresa de Servicios Públicos

**EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL:** Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

**EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA:** Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

**EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA:** Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.

**M.P.:** Magistrado Ponente

**REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS:** La facultad de dictar normas de carácter general para someter la conducta de las personas que prestan los servicios públicos domiciliarios a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos.

**SSPD:** Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

## **RESUMEN**

En la presente investigación se explica la efectividad del proceso administrativo adelantado por las Empresas de Servicios Públicos para reclamar y/o resarcir los daños o fraudes cometidos por los usuarios de los mismos.

Para el desarrollo de la presente investigación es imperativo señalar que en primer lugar se desarrolla lo relativo a los servicios públicos y su vinculación con la sociedad y los usuarios y la connotación que han adquirido los servicios públicos domiciliarios. Así mismo, tendremos en cuenta el desarrollo legal y constitucional con que cuentan las Empresas de Servicios Públicos y la procedencia de sus actuaciones administrativas conforme a algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y diferentes conceptos emitidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De igual forma, identificamos los aspectos fundamentales de la relación Empresa – Usuario a partir de la suscripción del contrato de servicios públicos con condiciones uniformes y las obligaciones que adquieren las partes en relación con la prestación de los servicios públicos.

Por otro lado, abordaremos la citada relación con los elementos del silencio administrativo y su aplicación en los servicios públicos domiciliarios. Hacer alusión a dicha figura normativa corresponde a confrontar los mecanismos con que cuentan las Empresas de Servicios Públicos con las prerrogativas y/o garantías con que cuentan los usuarios, realizando así una ponderación y un análisis crítico para llegar a la etapa conclusiva de esta investigación.

## INTRODUCCIÓN

En virtud de la disposición expresada en el artículo 130 de la Constitución Política se considera que *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”*. Seguidamente encontramos que para el desarrollo de dicha finalidad pueden intervenir tanto el Estado como también los particulares y/o comunidades organizadas.

El régimen jurídico fijado por el legislador en materia de Servicios Públicos Domiciliarios y Esenciales, esta contenido en la Ley 142 de 1994, la cual introdujo reformas orientadas a la descentralización y a la participación privada, con el fin de lograr una mayor eficiencia y competitividad dentro del sector, destacando la iniciativa privada para participar en esta actividad y como consecuencia inmediata de ello, precisando la relación entre el Estado y el sector en dichos temas. En este orden de ideas, dicha ley definió en su artículo segundo lo que se entiende como servicios públicos domiciliarios, y entre éstos encontramos los servicios de Acueducto, Alcantarillado, Aseo, Energía Eléctrica, Distribución de Gas Combustible, y a partir de ello se articuló un gran sector de la sociedad civil con las Empresas de Servicios Públicos (E.S.P), estableciendo así la relación Empresa – Usuario.

Ahora bien, los usuarios de los servicios públicos tienen mecanismos de protección de derechos, entre los que se encuentran la acción de tutela en ciertos eventos, tal como se advierte en el Decreto 2591 de 1991. Una problemática en la que se ha visto inmersa la sociedad colombiana hace alusión a lo que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha denominado *“Delitos contra las Empresas de Servicios Públicos”*, que se materializan en conductas punibles tal como se refleja en el delito de Defraudación de Fluidos, contenido en

la legislación penal, y básicamente lo que con ello se logra es configurar una responsabilidad penal y sin mayores condenas económicas, llevando a que la E.S.P. afectada se haga responsable de los costos que conlleva normalizar la situación presentada.

*Contrario sensu* cuando una Empresa de Servicios Públicos incurre en algún tipo de abuso en contra de los usuarios y/o suscriptores, el Estado en función de regulación, control y vigilancia de dichos servicios, y apoyado en la Estructura Organizacional cimentada en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, determina la responsabilidad social en la que puede incurrir la ESP y aplicar las sanciones a las que hubiere lugar, que pecuniariamente pueden llegar a ser de alto costo.

Como vemos, las ESP en uno u otro caso, sea *víctima o agresor*, termina responsabilizándose en materia pecuniaria de las situaciones adversas en las que se ve inmersa.

En razón de lo expuesto esta monografía busca responder al siguiente interrogante,

**¿Es efectivo el Proceso Administrativo de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios para reclamar por los daños y delitos ocasionados por los usuarios?**

## **1. OBJETIVOS**

### **1.1. OBJETIVO GENERAL**

Verificar el grado de eficacia del Proceso Administrativo que tienen las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios para reclamar por los daños efectuados por los usuarios en Neiva.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar el marco legal aplicable a las Empresas de Servicios Públicos en general.
- Analizar la esencialidad del servicio público de los Servicios Públicos Domiciliarios y su soporte constitucional y legal.
- Examinar la estructura funcional y organizacional de Empresas de Servicios Públicos en general, y de algunas que prestan el Servicios Públicos Domiciliarios en Neiva.
- Determinar la calidad de las personas que se benefician de los servicios públicos domiciliarios y las responsabilidades en las que pueden incurrir.
- Describir los delitos contra las Empresas de Servicios Públicos de los que se hacen partícipes los usuarios y/o suscriptores, y sus repercusiones en materia de reclamaciones.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Teniendo en cuenta la problemática a abordar, consideramos que la importancia de realizar esta monografía radica en los siguientes justificantes: en primer lugar, el carácter novedoso de la investigación debe ser una causa de apoyo por parte de la comunidad académica, ya que si bien diversas facultades e institutos han planteado el análisis y estudio respecto a los servicios públicos domiciliarios y esenciales, no se ha realizado una investigación enfática en materia de reclamaciones a las que hubiese lugar frente a los daños ocasionados por los usuarios, ya que si bien hablamos de la prestación de un servicio a la comunidad debemos tener en cuenta que dicho servicio trae consigo elementos jurídicos constitucionales, civiles e incluso penales, que serán vislumbrados en la monografía. En segundo lugar consideramos importante para efectos judiciales y legislativos trazar una probable descripción de herramientas que constituyan elementos de juicio al momento de crear la ley, en el sentido de posicionar la objetividad de la prestación de servicios desde la Empresa y no desde los usuarios, porque para éstos últimos existen mecanismos legales y constitucionales que protegen sus derechos frente a las E.S.P. y a los cuales haremos alusión oportunamente, pues la finalidad última de este trabajo monográfico es identificar causas y consecuencias, esto es, abordando los dos extremos de la relación.

Finalmente y como motivación principal que nos lleva a adelantar esta monografía, confiamos en que el presente trabajo y sus resultados *a posteriori*, contribuyan a enriquecer el debate jurídico-social en torno a la relación Empresa de Servicios Públicos – Usuario, cuando en su materialización práctica se pueden observar falencias de un lado y otro, pero con la connotación que pueda afectar desproporcionadamente a la E.S.P que pretendiendo garantizar un servicio domiciliario y esencial, tiene que asumir la responsabilidad de los daños ocasionados por los usuarios.

### **3. MARCO TEÓRICO**

#### **3.1. DEL SERVICIO PÚBLICO**

##### ***3.1.1. Teoría del servicio público***

La denominada Teoría del Servicio Público corresponde a la realidad jurídica y social que se origina al tenor de la Carta Política de 1991, la cual encomienda al Estado la obligación y/o el deber de intervenir en los servicios públicos con el objeto de garantizar que dichos servicios sean prestados en condiciones de alta calidad y eficiencia a todos los habitantes del territorio.

Dicha teoría encuentra fundamento en la solidaridad social y la prevalencia del interés general y, así mismo, mantiene completa vigencia y justificación en el desarrollo del Estado Social de Derecho colombiano.

De igual manera, encontramos con la formulación de la teoría del servicio público que el Estado deja de ser el agente monopolizador de los servicios públicos y con ello entra en un pie de igualdad en materia de competencia en la prestación de servicios públicos, esto es, se acoge a los lineamientos aplicables en materia de derecho privado tal y como lo hacen los particulares que prestan servicios públicos. Con lo anterior, encontramos una relación importante entre derecho público y derecho privado toda vez que la obligación del Estado de intervenir en los servicios públicos se traduce en ejercer sobre los particulares el control, la inspección y la vigilancia tendientes a garantizar la prestación de los diferentes servicios.

La introducción en el derecho de los servicios públicos, de instituciones propias del derecho privado, en especial del derecho comercial y de la competencia, no puede entenderse como una renuncia a la teoría del servicio público sino como su renovación y enriquecimiento con base en disciplinas afines. Este fenómeno ha operado en doble vía: el derecho administrativo ha enriquecido al económico, y éste a su vez, al administrativo.

La evolución de la economía, y con ella la del derecho, han determinado que el papel del Estado es dejar de ser el único ente prestador de servicios públicos para garantizar el acceso universal de los ciudadanos a los mismos, haciendo que su rol de intervención esté centrado en la fijación de políticas de planeación, regulación, control y vigilancia de los diferentes proveedores del servicio.

Una vez plasmado lo anterior, vemos que la teoría del servicio público se materializa desde la misma Carta Política de 1991, cuando establece la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para lograr los cometidos de intervención en las empresas de servicios públicos.

En síntesis de lo anterior, podemos decir que la teoría del servicio público adquiere relevancia en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que ha logrado acercar a los servicios públicos tanto con el derecho público como con el derecho privado; así mismo ha dejado de lado el monopolio estatal sobre los servicios públicos para imponer la línea de intervención que permita la prestación de los servicios públicos de manera eficiente.

Con todo, y tal como lo establece el Profesor Carlos Alberto Atehortua Ríos<sup>1</sup>, de la simple lectura de los artículos 334 y 365 de la Constitución Política de Colombia, se deducen las siguientes características jurídicas derivadas de la teoría del servicio público en Colombia:

- Los servicios públicos son inherentes a la función social del Estado.

---

<sup>1</sup> ATEHORTUA RÍOS, Carlos Alberto. *“Servicios públicos domiciliarios, proveedores y régimen de controles”*. Universidad Externado de Colombia. 2006.



- Es deber del Estado intervenir en la economía, en especial en materia de servicios públicos, con el fin de garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.
- El Estado está en el deber de garantizar su prestación eficiente a todos los ciudadanos e intervenir para que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los servicios básicos.
- Los servicios pueden ser prestados por el Estado por gestión directa o indirecta, por las comunidades organizadas o por los particulares.
- La regulación, el control y la vigilancia en todos los casos está a cargo del Estado.

Esto significa que, en materia de servicios públicos, se ha encomendado al Estado la orientación general de la economía y que su labor no es la de prestarlos sino la de garantizar que ellos sean prestados.

### ***3.1.2. Naturaleza del concepto “servicio público”***

La naturaleza del concepto servicio público está asociada a las actividades o prestaciones que realiza un proveedor a terceros con el fin de satisfacer necesidades que afectan su calidad de vida individual o el desarrollo de la vida colectiva; por lo tanto, se reitera, esas actividades deben ser intervenidas por el Estado sometiéndolas a un régimen jurídico especial.

Como se ha afirmado, no es de la esencia del concepto “servicio público” el ser prestado por el Estado o que ese proceso se haga en forma monopólica. Perfectamente puede ser prestado por el propio Estado o por entidades estatales y particulares en concurrencia, o exclusivamente por particulares, pues su núcleo no se determina por quien lo presta, sino por su incidencia en la vida social.

Pero no basta afirmar que, tratándose del derecho, la clasificación de “servicio público” corresponde a una mera decisión arbitraria del legislador, porque lo que

se pretende es realizar en el Estado Social de Derecho la concreción de un valor social: la solidaridad. Antes de la calificación legislativa está la protección constitucional. En el caso colombiano, acertadamente predica la Carta Política que *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”*<sup>2</sup>.

Lo esencial del concepto “servicio público” se asocia al concepto solidaridad social e interés general. Éste es el valor que el Estado debe perseguir al calificar una actividad o prestación con esta connotación y lo que justifica su intervención, no para prestarlo, sino para garantizar que todos pueden acceder al mismo en condiciones mínimas de calidad.

### **3.1.3. Esencialidad de los Servicios Públicos**

El carácter esencial de los servicios públicos significa que se oriente a la satisfacción de necesidades *sociales, que no excluya* a ningún consumidor, que no puede ser interrumpida o discontinuada, que el costo debe ser asumido por el Estado y por ello su funcionamiento no puede someterse a la lógica privada de la búsqueda de una rentabilidad y como son servicios que responden a necesidades esenciales, ellos deben ser ofrecidos por el Estado.

En este orden de ideas, tenemos que son esenciales los servicios públicos de Acueducto y Alcantarillado, Aseo, Energía Eléctrica, Distribución de Gas Combustible, Telefonía Pública (Fija) básica conmutada, en el sentido de ser concebidos para el bienestar social, económico, ambiental de la comunidad y de los individuos. De este carácter nace el derecho que tiene todo consumidor al acceso de un servicio de buena calidad y, por otro lado, la obligación que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos de garantizar estándares de calidad, continuidad y seguridad.

---

<sup>2</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Art. 365

### **3.1.4. Origen y Aplicación de los Servicios Públicos Domiciliarios**

Acerca de la expresión “servicios públicos domiciliarios”, Palacios<sup>3</sup> opina que ésta llegó a nuestra Constitución Política en 1991 y su origen está asociado con el desarrollo de las técnicas de “contabilidad nacional” porque los economistas necesitaron criterios para clasificar los actos que realizan los residentes de un país y por ello se dio especial atención a la distinción entre producción y venta de “bienes” y “servicios”, sin que haya un acuerdo entre las fronteras de estos conceptos.

Las actividades relacionadas con la provisión de “servicios públicos domiciliarios” a los que se refiere la Ley 142 de 1994, pueden calificarse en “servicios” por los siguientes motivos:

- Cuando esas actividades se asocian con bienes tangibles, tales como el agua, el gas o la energía, todos ellos se ofrecen al usuario para su uso inmediato; aunque pueden ser almacenados, desaparecen con su uso.
- Cuando estas actividades no se asocian con la entrega al usuario de bienes tangibles, como ocurre con la telefonía, el alcantarillado y el aseo, cumplen con los elementos de la definición de un servicio “puro”, es decir, de un beneficio intangible que se presta a una persona.

Así, al hablar de “servicios públicos domiciliarios” nos referimos a actividades orientadas a proporcionar ciertos “bienes de consumo” que se agotan con su uso.

El servicio público domiciliario es entonces, aquel que reciben las personas en su domicilio o lugar de trabajo y sirven para satisfacer las necesidades básicas de bienestar y salubridad de la población, los cuales son y de conformidad con el artículo 1º. De la Ley 142 de 1994 los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo,

---

<sup>3</sup> PALACIOS, Hugo. “El derecho a los servicios públicos domiciliarios”. Derecho Vigente. Bogotá. 2000

energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil del sector rural.

La prestación de estos servicios está bajo la regulación que sobre cada sector realizan las Comisiones de Regulación y la inspección vigilancia y control que sobre la prestación de estos servicios realiza la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Reiteramos que este tipo de servicios públicos se diferencia de cualquier otro, porque su prestación se hace directamente en el domicilio o lugar de trabajo de las personas y va dirigido a satisfacer necesidades esenciales, lo que no es predicable de otros servicios públicos como el de transporte y el de salud.

### **3.2. PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Dado que la Constitución Política de 1991 fue generosa al momento de desarrollar la importancia de los Servicios Públicos, es importante tener en cuenta preliminarmente que el artículo 365 de la Carta Política consagra tres diferentes modalidades o formas de prestación de los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado en gestión directa o indirecta, por los particulares y por las comunidades organizadas.

La Ley 142 de 1994 sólo se refiere a la prestación empresarial de los servicios. Cuando el Estado presta los servicios en dicha modalidad, se debe comportar como un empresario que concurre en condiciones de igualdad con los agentes privados; no obstante, la ley no habla específicamente de una de las modalidades más importantes de prestación a través de las comunidades organizadas.

Complementando lo anterior, es importante anotar que independientemente de que si el Estado presta o no los servicios públicos, la Constitución Política, que le asigna funciones y responsabilidades, se mantiene, aun cuando sean tercero quienes realizan su gestión, pues los servicios, aun en los casos en que no son

prestados por el Estado, siguen siendo inherentes a su función social y además, es el Estado quien debe mantener su intervención, regulación, control y vigilancia.

Vale la pena anotar que la Ley 142 de 1994 establece que los operadores y/o prestadores de servicios públicos son los siguientes:

- Los municipios en gestión directa
- Las Empresas de Servicios Públicos
- Las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE)
- Las comunidades organizadas

Así las cosas, indicaremos a modo de explicación algunos aspectos importantes respecto de dichos prestadores de servicios públicos.

### **3.2.1. Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios**

La creación de una empresa prestadora de servicios públicos puede obedecer a la iniciativa de un particular, para lo cual debe tenerse en cuenta que de conformidad con el Artículo 333 de la Constitución Política de Colombia *“la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio nadie puede exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley”*.

A su turno, el Artículo 334 Superior, dispone que *“la dirección general de la economía está a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano...”*

Por otro lado y de conformidad con el marco legal establecido por el legislador, el art. 17 de la Ley 142 define las Empresas de Servicios Públicos como *“sociedades*

*por acciones cuyo objeto es la prestación de servicios públicos domiciliarios. (Según su composición accionaria, estas sociedades pueden ser publicas, privadas o mixtas.)”*

Ahora bien, las personas prestadoras que se constituyan como empresas prestadoras de servicios públicos privadas, oficiales o mixtas, estarán sujetas al marco regulatorio desarrollado por la Comisión de Regulación respectiva, tanto en su funcionamiento como en su estructura tarifaria.

Además, quienes presten servicios públicos deben informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del Artículo 11 de la Ley 142 de 1994.

Es importante anotar que el Artículo 22 de la Ley 142 de 1994 dispone que las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta ley, según la naturaleza de sus actividades.

Para su constitución, es necesario realizar los siguientes procedimientos:

- a. Celebración contrato de constitución de la sociedad (nombre, domicilio, tipo de sociedad - ESP, objeto social, capital, forma de administrar los negocios, funcionamiento asamblea, accionistas, causales de liquidación, nombres, representantes legales, etc.).
- b. Registro de escritura en la Cámara de Comercio correspondiente.
- c. Informar a la Comisión de Regulación correspondiente al servicio público ofrecido y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD (Ello debe hacerse antes que la sociedad comience a desarrollar sus actividades).

d. Cuando se trate de empresas que incorporen capital público es necesario contar con la aprobación del Concejo, Asamblea o del Congreso, según se trate de ESP municipales, departamentales o nacionales.

### **3.2.2. Los municipios en gestión directa<sup>4</sup>**

Los municipios pueden asumir la prestación directa de los servicios públicos domiciliarios teniendo en cuenta los siguientes presupuestos:

- Cuando habiendo hecho invitación pública a empresas prestadoras de servicios, ninguna se ofreciera a prestarlos.
- Cuando no obtiene respuesta adecuada de otros municipios, del departamento al que pertenece, de la Nación o de otras entidades públicas o privadas invitadas a organizar la empresa prestadora.
- Cuando, a pesar de que existan empresas dispuestas a prestar el servicio, estudios aprobados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios demuestren que los costos y la calidad del servicio prestado por el municipio son más convenientes para los usuarios.

### **3.2.3 Las Comunidades Organizadas**

Se debe tener en cuenta que para poder asumir la prestación de los servicios públicos se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Definir el tipo de organización comunitaria (Ej. Junta Administradora, Asociación de Usuarios).
- Elaborar sus estatutos.
- Constituir su Asamblea General que apruebe oportunamente sus estatutos y nombre cargos directivos y componentes del Control Fiscal.
- Realizar registro ante la Cámara de Comercio y con ello obtener el certificado de Existencia y Representación Legal correspondiente.

---

<sup>4</sup> Art. 6º Ley 142 de 1994.

- Registrarse ante la Comisión de Regulación correspondiente (CRA, CREG, CRT) y así mismo ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
- Registrarse ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

#### **3.2.4 Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE)**

Las empresas industriales y comerciales del Estado se encuentran definidas en el Artículo 85 de la Ley 489 de 1998 como organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal. Por lo anterior, las empresas industriales y comerciales del Estado pueden ser constituidas por uno o varios socios.

### **3.3. DE LA RELACIÓN USUARIO – EMPRESA**

La Ley 142 de 1994 estableció que las relaciones de los usuarios con las empresas se regulan a través del contrato de condiciones uniformes, contrato que es de naturaleza uniforme, consensual y bilateral, mediante el cual una empresa de servicios públicos se obliga a prestar uno o varios servicios públicos denominados domiciliarios a cambio de un precio en dinero (artículos 128 y 129).

En desarrollo de este contrato de condiciones uniformes surgen una serie de obligaciones para las partes contratantes, las cuales deben estar consagradas en



el mencionado contrato y no pueden ser contrarias a las reglas generales de la Ley 142 de 1994 y normatividad complementaria de cada servicio.

Por el incumplimiento de una o varias de las obligaciones de la relación contractual, las empresas pueden adelantar investigaciones que pueden generar responsabilidad, razón por la cual, toda diligencia que adelante la empresa en presencia del usuario, poseedor o propietario, debe entregar copia de la misma, a fin de que no se vulnere el derecho a la defensa y que ejerza el derecho a la contradicción. Estos documentos hacen parte del material probatorio de la actuación administrativa.

Es preciso anotar, que los hechos que puedan originar una investigación administrativa, al igual que el procedimiento a seguir, debe estar previsto en el contrato de condiciones uniformes de la respectiva empresa prestadora de servicios públicos.

### ***3.3.1. Acceso a los servicios públicos***

El acceso a los servicios públicos domiciliarios es un derecho que legalmente le ha sido atribuido a quienes teniendo capacidad para contratar, habiten o utilicen permanentemente un inmueble, sea cual fuere la condición que ostenten frente al mismo (propietario o tenedor); este derecho se concreta en la posibilidad de obtener la prestación de esos servicios a través del contrato de condiciones uniformes.

De este modo, para suministrar el servicio la empresa debe verificar que en el solicitante concurren las condiciones previstas en la ley para el efecto, sin que le sea dado exigir la acreditación de calidades específicas como la de propietario, arrendatario o tenedor del inmueble, toda vez que como claramente lo señala la ley, no importa el título bajo el cual éste se habite o utilice.

En este sentido, el derecho al acceso no tiene restricción alguna en cuanto se refiere a permisos previos del arrendador o propietario a efectos de solicitar la conexión al servicio, lo que la ley actualmente prevé es la posibilidad de exigir pólizas o depósitos en garantía y permite que en determinados eventos la obligación solidaria desaparezca, como se verá.

### **3.3.2. Beneficiarios de la prestación de los servicios públicos**

Según lo dispone el numeral 31 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, suscriptor es toda persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.

A su vez, el numeral 33 del mismo artículo señala que usuario es la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.

Si bien el régimen de servicios públicos acoge los términos de propietario y tenedor, su definición está prevista en el Código Civil. De manera que, según el artículo 775 del Código Civil tenedor es quien tiene una cosa reconociendo dominio ajeno. En consecuencia, un arrendatario tiene la calidad de tenedor.

### **3.3.3. Contrato de Servicios Públicos**

El Contrato de Servicios Públicos es un acuerdo por el cual una entidad prestadora de servicios públicos se compromete a prestar un determinado servicio público domiciliario, a cambio de un precio en dinero, denominado tarifa.

El artículo 128 al definir el contrato de servicios públicos señala que *“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”.*

De la definición anterior se vislumbra que es un contrato con características especiales, puesto que no se puede establecer plenamente si es un contrato de adhesión pura o netamente consensual, de la misma expresión legal es dable señalar que debido a la naturaleza de los servicios públicos domiciliarios y la gran incidencia social, además como uno de los elementos básicos en que se cimienta el Estado para el cumplimiento de sus fines, indiscutiblemente el contrato de servicios público debe ser de aquellos que no solamente necesita de una intervención permanente por parte de la entidad estatal correspondiente, sino que la mayoría de las cláusulas deben ser fijadas unilateralmente por las empresas de servicios públicos; sin embargo, como los usuarios, no son simplemente sujetos de obligaciones, sino que le asisten derechos, en ciertas ocasiones que no afecten el interés general, así como no haya incidencia en la prestación del servicio, el contrato puede ser consensuado, con cláusulas previamente discutidas entre los extremos de esa relación contractual.

Según la ley, el Contrato de servicios públicos existe 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.

Cuando una persona quiere recibir en su domicilio un servicio público, celebra un contrato de prestación de servicios públicos con la empresa prestadora, quien ya ha definido previamente las condiciones en las que de forma uniforme prestará sus servicios a sus usuarios.

Ese contrato es el instrumento jurídico en el cual se establecen las condiciones de prestación del servicio público entre la empresa y el suscriptor y/o usuario.

El contrato de prestación de servicios públicos contiene las condiciones uniformes que señalan los derechos y deberes tanto de la empresa como del suscriptor o usuario, las conductas que se consideran incumplimiento del contrato y que son **sancionables**, los procedimientos para la práctica de visitas y la imposición de sanciones, el trámite de peticiones quejas y recursos, clases de sanciones, plazos de entrega de la factura, causas de terminación del contrato, etc.

Este contrato no es gratuito, lo cual quiere decir que ninguna persona puede ser exonerada del pago del servicio, sin que medie justa causa para ello toda vez que el pago de la tarifa es elemento fundamental del contrato de prestación de servicios públicos, pues la empresa realiza inversiones e incurre en costos altos para prestar el servicio. y por tal razón es vital que recupere los recursos en que ha incurrido. Los usuarios tienen derecho a que la empresa preste el servicio en las mismas condiciones para todos los usuarios. Por eso el contrato de servicios públicos es un contrato de condiciones uniformes.

#### **3.3.4. Imposición de Sanciones**

Derivado de la constitución de los Contratos de Condiciones Uniformes, procedemos a realizar un examen a la imposición de sanciones y su proceder frente a las faltas de los Usuarios.

Dentro del nuevo régimen de prestación de los servicios públicos elaborado a partir de la Constitución Política de 1991 y desarrollado a través de la Ley 142 de 1994, el cual redefinió el papel que hasta ese momento el Estado había venido desempeñando como gestor directo de esos servicios, se abrió paso a la prestación directa de los mismos por parte de las comunidades organizadas y de los particulares.

Así como la citada ley en algunas materias formuló pautas de comportamiento para las empresas de servicios públicos propias de las relaciones entre

particulares, respecto de otros asuntos, las dotó de ciertas facultades o privilegios de que gozan las autoridades públicas.

Tal es el caso de las potestades que les confiere la ley con relación al contrato de servicios públicos, particularmente en relación con los actos de facturación, suspensión y corte del servicio, los cuales, además, se consideran actos administrativos, o el procedimiento para la imposición de sanciones en el cual se debe observar el debido proceso que rige para las actuaciones administrativas.

Estas prerrogativas conferidas por la ley a las empresas de servicios públicos, permiten tanto la imposición de sanciones como la terminación del contrato. En efecto, respecto de la primera- la imposición de sanciones- el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 dispone que para el restablecimiento del servicio por causa imputable al suscriptor este deberá pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión, y “**satisfacer las demás sanciones previstas**”, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato; esto es, que la ley facultó de manera expresa a las empresas de servicios públicos para sancionar las violaciones al contrato de servicios públicos<sup>5</sup>.

Ahora bien, condición ineludible para la imposición de las sanciones por parte de las empresas de servicios públicos, es la observancia del debido proceso previsto en el artículo 29 de la Carta Política, dado que, como lo firmó la Corte Constitucional en sentencia T- 1204 de 2001<sup>6</sup>, las empresas de servicios públicos deben observar con rigor en todas sus actuaciones las reglas del debido proceso administrativo, con mayor razón, si éste es sancionatorio.

Para la imposición de sanciones a los usuarios por parte de las empresas de servicios públicos, éstas deben estar tipificadas de manera clara y expresa en el contrato de condiciones uniformes, al igual que el procedimiento para imponerlas,

---

<sup>5</sup> Está facultad de imponer sanciones por parte de las Empresas de Servicios Públicos ha sido reconocida por las Comisiones de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y de Regulación de Energía y Gas en las Resoluciones 151 de 2001 y 108 de 1997, respectivamente.

<sup>6</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández

la simple remisión en el contrato a disposiciones que perdieron vigencia no tienen ningún efecto<sup>7</sup>.

### **3.4. SOLIDARIDAD EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS**

#### **3.4.1. Principio Constitucional**

Entre nosotros, la Constitución erige a la solidaridad en el artículo 1º como uno de los principios constitucionales, esto es, se trata de una norma que al soportar el inicio del nuevo orden jurídico establece un deber específico, y por ende es una pauta de interpretación merced a que tiene valor normativo no obstante su carácter general y su textura abierta<sup>8</sup>. A este respecto la Corte Constitucional en un excelente estudio de este principio sostuvo:

*“El principio de solidaridad social ha dejado de ser un imperativo ético para convertirse en norma constitucional vinculante para todas las personas que integran la comunidad”.*

La primera consecuencia que se desprende de este principio tiene relación con la exigibilidad de los deberes u obligaciones impuestas por la Constitución (CP arts. 44, 46 y 95) o por ley (Código Civil arts. 411 y siguientes) a determinadas personas, bien por la vía de los mecanismos ordinarios, o mediante el ejercicio de la acción de tutela, cuando ello sea necesario para impedir eficazmente *la vulneración o amenaza de un derecho constitucional fundamental*.<sup>9</sup>

Al respecto, la Corte Constitucional en relación con los servicios públicos domiciliarios y el principio de solidaridad ha sostenido:<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Oficina Jurídica. Concepto SSPD 20021300000882

<sup>8</sup> Sobre la diferencia entre valores y principios en la Constitución de 1991, consultar la histórica providencia T 406 de 1992 de la Corte Constitucional, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 533 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 540 de 2004.m M.P. Jaime Córdoba Triviño

*“Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social. A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico. De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (art. 13) de toda la población.”*

#### **3.4.2. Fuente Legal**

El artículo 130 de la ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, dispone que son partes del contrato de la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario; y que 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.

#### **3.4.3. Fuente Contractual**

El contrato de servicios públicos es de naturaleza bilateral, uniforme y consensual, lo que implica que se perfecciona con el acuerdo de voluntades sobre los elementos del contrato, esto es, las condiciones de prestación del servicio, incluido el precio, derivándose de lo anterior obligaciones para ambas partes. En efecto, el artículo 129 de la Ley 142 de 1994 dispone en su inciso primero: *“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 situaciones previstas por la empresa”.*

Vale la pena aclarar que el contrato de prestación de servicios públicos no queda plenamente librado a la absoluta autonomía de la voluntad, puesto que, aun si se trata de personas privadas, por involucrar intereses superiores por los cuales ha de velar el Estado, se encuentra sometido a la intervención de éste, a través de la ley, en todo lo relativo a la determinación de los derechos y deberes de los usuarios, el régimen de su protección y su forma de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que asumen esa función.

#### **3.4.4. Efectos de la solidaridad**

En el evento en que el usuario incumpla el pago oportuno de los servicios facturados, opera la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001, con los siguientes efectos previstos en el artículo 1571 del Código Civil:

1. La persona prestadora del servicio en calidad de acreedor, puede dirigirse conjuntamente contra todos los deudores solidarios o contra cualquiera de ellos a su libre elección.
2. El deudor contra quien se dirija el cobro de la obligación por parte de la empresa está obligado al pago de la prestación total y no puede excusarse del pago de la obligación, ni pedir división entre todos los deudores.

En los casos en que el propietario, en su calidad de arrendador, pague las sumas de las cuales es solidario, podrá perseguir al arrendatario en acción de repetición ante los jueces civiles competentes.

#### **3.4.5. Ruptura de la Solidaridad**

De conformidad con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, si el suscriptor o usuario incumple la obligación de pagar oportunamente los



servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá de dos períodos consecutivos de facturación en caso que esta sea bimestral y de tres períodos cuando esta sea mensual, la empresa está obligada a suspender el servicio. Si la empresa no suspende el servicio se rompe la solidaridad.

Si la empresa prestadora incumple su obligación de suspender el servicio oportunamente, sufre dos consecuencias:

1. La primera de ellas derivada del contrato del contrato de condiciones uniformes y que se traduce en la ruptura de la solidaridad.
2. La segunda, es la de verse sometida a la imposición de eventuales sanciones por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos por inobservancia de las normas a que deben estar sujetas de acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994.

#### **3.4.6. Excepciones a la solidaridad**

- No existe solidaridad si el contrato de servicios públicos no está vigente al momento de la enajenación del inmueble

De conformidad con el artículo 129 de la Ley 142 de 1994, en la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos salvo que las partes acuerden otra cosa y la cesión opera de pleno derecho. En otras palabras, el nuevo propietario del inmueble asume todas las obligaciones derivadas de los contratos de servicios públicos y desde ese momento quien vende se libera de las mismas.

Cabe precisar que, si al momento de la enajenación del inmueble la empresa ha resuelto el contrato y ha procedido al corte definitivo del servicio no existe solidaridad con el nuevo propietario. Para que opere la solidaridad es necesario que el contrato de servicios públicos esté en ejecución y se encuentre vigente al momento de la enajenación del inmueble. Si el contrato de servicios públicos no está vigente al momento de la enajenación, no opera la cesión del mismo y el

comprador del inmueble no está llamado a responder por las deudas de servicios públicos dejadas por el vendedor o anterior usuario.

Situación distinta se presenta cuando se trata de la simple suspensión del servicio en los términos del artículo 140 de la Ley 142 de 1994, es decir, que el contrato de servicios públicos está vigente, pero la empresa suspendió temporalmente el suministro por verificarse una de las causales de suspensión de las señaladas en la citada norma o en el contrato de condiciones uniformes. En este caso el nuevo adquirente, será solidario a pagar las sumas adeudadas hasta el momento en que la empresa estaba obligada a suspender el servicio, máximo tres períodos cuando la facturación es mensual y dos períodos cuando sea bimestral.

- No existe solidaridad en los acuerdos de pago en que no está el propietario.

En el evento en que la empresa suscriba acuerdos de pago con los arrendatarios, en los que no se haya hecho parte e propietario del inmueble arrendado, éste no será responsable solidario del pago de lo que se adeuda. Esto debido a que el acuerdo de pago es un contrato distinto al de condiciones uniformes respecto del cual no existe solidaridad.

Si el usuario incumple el acuerdo de pago, la empresa puede proceder a la ejecución de la obligación derivada de aquel, pero 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.

Si el usuario que suscribe un acuerdo de pago, en el cual no es parte el propietario, incumple el acuerdo de pago y se atrasa en el pago de las facturas del servicio generadas con posterioridad a la firma del acuerdo de pago, el propietario solo será solidario con relación a estas últimas. El incumplimiento en el pago oportuno exige que la empresa suspenda el servicio por esta causa, de conformidad con el contrato de condiciones uniformes.

- Se rompe la solidaridad si el prestador instala nuevos servicios adicionales y el inmueble está en mora

Conforme a la normatividad vigente, la instalación de nuevos servicios adicionales no requiere autorización del dueño del inmueble. En aquellos casos en la instalación de nuevas líneas se efectúe en inmuebles en los que los suscriptores o usuarios se encuentren en mora en el pago del servicio de una línea contratada con la misma empresa, debe interpretarse que no existe solidaridad dado que en ese caso al propietario del inmueble no se le puede causar perjuicio por la negligencia de la empresa que, estando obligada a verificar la situación de cartera del inmueble, no lo hace. Esto significa que la solidaridad tiene límites, y uno de esos límites está marcado por la responsabilidad de las partes en la ejecución del contrato.

De todas formas hay que examinar en cada caso particular de que mora se trata. En ese sentido una interpretación razonable sería que la mora se configura en los casos de atraso en el pago por el término que fije la empresa conforme al artículo 140 de la Ley 142 de 1994, esto es, cuando se esté incurrido en causal de suspensión del servicio.

- Se rompe la solidaridad respecto de las sanciones administrativas por anomalías o fraudes cuando habiendo suspendido el servicio, el usuario se reconecta fraudulentamente

El artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001, señala que el incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato y en todo caso por la falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de tres períodos de facturación cuando esta es mensual o de dos períodos de facturación cuando

esta es bimestral, y por el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

- Se rompe la solidaridad respecto de servicios públicos solicitados por un tercero distinto al propietario.

Interpretando de manera armónica el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 y el artículo 9 del Decreto 3130 de 2003, se puede concluir que son servicios adicionales a los básicos todos aquellos que se presten por virtud de contratos suscritos por el arrendatario o un tercero y de los cuales no haya solicitado o suscrito o autorizado de manera expresa el propietario.

Por consiguiente, si el propietario no tiene conocimiento de la suscripción o instalación de servicios públicos no es responsable solidario en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, quien solicite el servicio es quien responde por el pago de las deudas ocasionadas. Las empresas de servicios públicos podrán exigir directamente al solicitante del servicio las garantías en la Ley 820 de 2003. Si la empresa tiene determinado en su contrato de condiciones uniformes la posibilidad de exigir garantías y éstas no se constituyen, no está obligada a la instalación del servicio.

- Se rompe la solidaridad si el suscriptor se libera de sus obligaciones contractuales

Según el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, las Comisiones de Regulación podrán señalar, por vía general, los casos en los que el suscriptor podrá liberarse temporal o definitivamente de sus obligaciones contractuales, y no será parte del contrato a partir del momento en que acredite ante la empresa, en la forma en que lo determinen las comisiones, que entre él y quienes efectivamente consumen el servicio existe actuación de policía o proceso judicial relacionado con la tenencia, la posesión material o la propiedad del inmueble. En estos casos se facilitará la

celebración del contrato con los consumidores. En estas condiciones, una vez se surta el trámite anterior, se rompe la solidaridad entre propietario o poseedor, suscriptor y/o usuario.

### **3.5. DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Recogiendo lo visto anteriormente en la relación usuario – empresa y su vínculo emanado de los contratos de servicios públicos uniformes, es menester señalar los orígenes de las actuaciones administrativas adelantadas por las Empresas de Servicios Públicos y sus efectos frente a la efectividad de las mismas para reclamar y/o resarcir las faltas cometidas por los usuarios.

#### **3.5.1. Principios rectores**

Las actuaciones administrativas de los prestadores de servicios públicos, particularmente aquellas relacionadas con la expedición de actos administrativos, se desarrollarán con arreglo a lo dispuesto en las disposiciones especiales de la Ley 142 de 1994, y en lo allí no previsto, se aplicarán las normas del Título I del Código Contencioso Administrativo. También deberá darse aplicación a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

En el procedimiento administrativo, el debido proceso se manifiesta a través de tres conceptos básicos: a) legalidad, según el cual nadie puede ser investigado o sancionado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se investiga o sanciona; b) Los procedimientos deben adelantarse por las autoridades competentes y; c) se deben observar la plenitud de las formas propias de cada actuación o procedimiento.

#### **3.5.2. Frente al Delito de Defraudación de Fluidos**

El Código Penal en el Título VII, Delitos Contra el Patrimonio Económico, Capítulo Sexto, De Las Defraudaciones, tipificó en el artículo 256 la defraudación de fluidos y en el artículo 257 el acceso ilegal o prestación ilegal de los servicios de telecomunicaciones, en los siguientes términos:

*Artículo 256. 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 uno (1) a cuatro (4) años y en multa de uno (1) a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Artículo 257. El que acceda o use el servicio de telefonía móvil celular (u otro servicio de comunicaciones)<sup>11</sup> mediante la copia o reproducción no autorizada por la autoridad competente de señales de identificación de equipos terminales de éstos servicios, derivaciones, o uso de líneas de telefonía pública básica conmutada local, local extendida o de larga distancia no autorizadas, (o preste servicios o actividades de telecomunicaciones con ánimo de lucro no autorizados)<sup>12</sup>, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de quinientos (500) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Para iniciar la acción penal es necesario querrela de parte, por tanto el aparato judicial no conoce de oficio de estos hechos, atendiendo lo preceptuado en el artículo 35 del Nuevo Código de Procedimiento Penal<sup>13</sup>.

Ahora bien, en el evento en que la empresa presente querrela por el ilícito la autoridad competente deberá determinar la responsabilidad penal individualizando la persona que cometió el hecho punible y la indemnización ya no recae sobre un inmueble sino frente a una persona concreta y declarada responsable a título de dolo o de culpa.

---

<sup>11</sup> Aparte declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C – 311 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>12</sup> Aparte declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C – 311 de 2002.

M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>13</sup> Ley 600 de 2000

Al paso que cuando se responsabiliza por vía administrativa al usuario o suscriptor, por la ocurrencia de fraudes en los servicios públicos, la acción se fundamenta en el incumplimiento contractual del contrato de servicios públicos, por lo que no es necesario individualizar la persona que alteró las conexiones, líneas o aparatos de medición. Conviene precisar que en este evento el propietario, poseedor o tenedor del inmueble, son solidarios de la obligación que surge del incumplimiento del contrato, de conformidad con el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por la Ley 689 de 2001, artículo 18, advirtiendo que la actuación es de naturaleza administrativa y por ello el prestador debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del usuario.

### **3.5.3. Otras causales de Actuación Administrativa**

Como se desprende del análisis realizado hasta este punto, los contratos de condiciones uniformes son desarrollados de conformidad con los parámetros establecidos en el Título VIII, Capítulo *El Contrato de Servicios Públicos*, y en este sentido existen tantos contratos de servicios públicos como Empresas de Servicios Públicos que los presten de conformidad con el régimen legal establecido para ello.

En este orden de ideas, tenemos que el incumplimiento en el pago o en obligaciones contenidas en el contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por terminado el contrato y proceder al corte del servicio.

De igual forma en el contrato de condiciones uniformes que celebra el usuario con la empresa se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por terminado el contrato.

Así mismo el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, le permite a la empresa dar por terminado el contrato y proceder al corte del servicio.

La entidad prestadora podrá proceder igualmente al dar por terminado el contrato y cortar el servicio en el caso de acometidas fraudulentas. La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato. La decisión mediante la cual la Empresa da por terminado el contrato de condiciones uniformes, es controvertible a través de los recursos de reposición apelación, que deben resolver la Empresa y la Superintendencia de Servicios Públicos, respectivamente.

### **3.6. DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS**

Dadas las implicaciones que sobre la calidad de vida de las personas tienen los servicios públicos, así como su relevancia para el logro de los fines sociales del Estado y como presupuesto para alcanzar condiciones de subsistencia digna de las personas que habitan en Colombia, el ordenamiento jurídico ha reconocido diferentes derechos a los usuarios de las empresas que prestan dichos servicios, los cuales correlativamente constituyen límites a la actuación de éstas. Esas garantías que se derivan de la Carta Política y de la ley y conforman lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “la Carta de derechos y deberes de los usuarios de servicios públicos domiciliarios.

Las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su condición de estatal o privada, gozan de un conglomerado de derechos, poderes y prerrogativas de autoridad pública que las habilitan para cumplir funciones administrativas que van desde la resolución de peticiones, quejas y reclamos hasta la decisión del recurso de reposición, en ejercicio de sus funciones dichas entidades están sujetas a los mismos controles que el ordenamiento jurídico prevé para las actuaciones de las autoridades



públicas, esto es, en general, a los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, y en especial, el respeto por los derechos fundamentales de las personas.

En este orden de ideas, podemos concluir que aunque las prerrogativas reconocidas por la ley a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios son garantía para el adecuado funcionamiento de los servicios que prestan, su ejercicio no puede ser arbitrario y, por tanto, el mismo ordenamiento estableció una serie de mecanismos, tanto administrativos como judiciales, para cuando estas entidades desconozcan en su actuación las normas jurídicas que las rigen sea posible su corrección ante la misma entidad, ante aquella que la vigila y controla – Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – o ante las instancias jurisdiccionales respectivas, que para el caso es la jurisdicción de lo contencioso administrativo

En conclusión, las decisiones que toman las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, que afectan la prestación del servicio son actos administrativos que deben estar sometidas al principio de legalidad, es decir que deben expedirse y estar ajustadas al ordenamiento jurídico, según el cual los usuarios tienen derecho a utilizar los recursos de vía gubernativa (reposición y/o apelación) para que en sede administrativa se revoquen, modifiquen o confirmen tales decisiones, así como las acciones de la Jurisdicción Contencioso Administrativa a fin de obtener el control de legalidad de las decisiones ante los jueces y tribunales de lo contencioso administrativo.

En desarrollo de los preceptos constitucionales, el numeral 29 del artículo 79 en concordancia con los artículos 152, 154 y 159 de la Ley 142 de 1994 le otorga a la Superintendencia de Servicios Públicos la competencia para resolver el recurso subsidiario de apelación que interpongan los usuarios frente a decisiones que adopten las personas prestadoras con ocasión de las peticiones, quejas o

reclamos que presenten los usuarios en relación con la prestación del servicio o con la ejecución del contrato de condiciones uniformes.

**3.6.1. Debido proceso en las actuaciones administrativas para imposición de sanciones de suspensión o corte por anomalías o fraudes en las acometidas**

**a. Visita para verificar acometidas**

Cuando el prestador en desarrollo de una visita al predio del suscriptor o usuario detecte la existencia de posibles anomalías en las acometidas, posibles acometidas fraudulentas, levantará un acta, donde conste el resultado de la misma. El expediente que envíe el prestador para desatar el recurso de apelación que interponga el usuario deberá contener el acta en mención y evidenciar que la actuación se adelantó conforme a lo señalado en esta circular.

**b. Inicio de la actuación administrativa y comunicación de la apertura**

El prestador iniciará la actuación administrativa tendiente a recopilar las pruebas y escuchar al usuario o suscriptor en relación con la anomalía detectada para definir la imposición de una sanción. El prestador deberá informar al usuario o suscriptor la iniciación de la actuación administrativa al domicilio que tenga registrado el prestador. Esta comunicación debe ser por escrito y en dicha comunicación señalará los motivos que le dieron origen. En el mismo escrito se podrá formular el pliego de cargos.

**c. Pliego de cargos**

Una vez el prestador ha recaudado el material probatorio, partiendo del principio de presunción de inocencia, podrá formular o imputar los cargos por presuntas

violaciones al contrato de condiciones uniformes con fundamento en las presuntas anomalías del instrumento de medida o de las acometidas. Para el efecto, se deberá distinguir a partir de los hechos investigados, si se trata de una anomalía o de un fraude que afecte la acometida.

El pliego de cargos debe contener como mínimo la siguiente información:

- Los hechos que sustentan el inicio de la actuación administrativa. El usuario debe encontrar una descripción detallada del resultado de la inspección efectuada en el predio.
- Las cláusulas específicas del Contrato de Condiciones Uniformes que han sido infringidas por parte del usuario con los hechos evidenciados en la inspección.
- La posible sanción que podría imponerse. No puede sancionarse a un usuario respecto de una conducta que el contrato de condiciones uniformes no prevea como incumplimiento al contrato o la ley.
- Relacionar el material probatorio con el cual el prestador inicia la actuación administrativa, incluido el informe de laboratorio. Se debe señalar expresamente que el usuario o suscriptor tiene derecho a aportar y a solicitar la práctica de pruebas.

El pliego de cargos, debe ser comunicado al usuario de acuerdo lo señalado en el Código Contencioso Administrativo y en él se debe especificar el término que tiene derecho el usuario para presentar los descargos.

#### **d. Etapa de Descargos**

El usuario o suscriptor vinculado a la investigación en el término señalado en el pliego de cargos, bajo el amparo de las leyes procesales aplicables, podrá ejercer su defensa presentando por escrito sus descargos y aducir los argumentos que considere necesarios, con la indicación de las pruebas que pretenda hacer valer o que solicita sean practicadas.

Los medios probatorios son los señalados en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil, y además, cualquier otro medio que sea útil para la formación del conocimiento del investigador.

#### **e. Periodo Probatorio**

Con fundamento en las normas legales que rigen la materia, la etapa probatoria deberá estar señalada en el pliego de cargos, la cual no podrá ser inferior a diez (10) días hábiles ni superior a treinta (30) días hábiles.

Toda decisión que se adopte debe basarse en razones de hecho y de derecho que determinen las pruebas aportadas o practicadas.

El prestador incorporará las pruebas aportadas y deberá decidir sobre la postulación de las pruebas hecha por el usuario o suscriptor y ordenará la práctica de las que considere pertinentes, aun de oficio.

En el acto que conste la decisión adoptada por el prestador, éste deberá pronunciarse sobre las pruebas pedidas o aportadas por el usuario, así no las hubiere practicado.

La Superintendencia para resolver el recurso de apelación puede decretar la práctica de las pruebas que hubiere pedido el usuario y que hubieren sido negadas o no se hubieren practicado durante la actuación administrativa y las que considere de oficio que se deben practicar.

#### **f. Decisión**

Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, con base en las pruebas e informes que obran en la actuación administrativa se tomará la decisión, la cual debe estar debidamente motivada, según lo previsto en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo.

En la decisión se resolverán todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite y se efectuará un examen detallado de las pruebas allegadas al proceso. La empresa en su decisión deberá pronunciarse de manera expresa respecto de cada una de los argumentos de defensa presentados por el usuario o suscriptor y sobre las pruebas obrantes. Además, el prestador debe hacer un análisis de adecuación de la conducta del usuario o suscriptor frente a las cláusulas del Contrato de Condiciones Uniformes.

Cuando mediante concepto técnico se determine que no existió anomalía o violación a cláusula alguna del contrato de condiciones uniformes, el prestador deberá proceder a proferir un acto administrativo archivando la actuación administrativa adelantada y exonerando al usuario de responsabilidad.

#### **g. Notificación de la decisión**

La decisión deberá notificarse en la forma prevista por los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo. En el texto de toda notificación se deben indicar al usuario o suscriptor los recursos procedentes: reposición y en subsidio de apelación; indicándole además, de manera precisa, el funcionario ante el cual se deben interponer y el plazo para presentarlos de conformidad con el artículo 47 ibídem.

Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales. Es decir que cuando en la notificación no se cumplen con los anteriores requisitos, el prestador incurre en violación al debido proceso y del derecho de defensa.

En el evento en que el usuario interponga los recursos pertinentes, se debe agotar la vía gubernativa.

## **h. Recursos**

Tratándose de un procedimiento de investigación por incumplimiento de las condiciones uniformes del contrato que concluye con un acto sancionatorio, contra éste cabe el recurso de reposición y en subsidio el de apelación para ante la Superintendencia. En la vía gubernativa, igualmente deberá respetarse íntegramente el debido proceso.

### **3.6.2. *Peticiones de Interés Particular***

Todo suscriptor o usuario tiene derecho a presentar peticiones, quejas, reclamos y recursos ante los prestadores de servicios públicos en relación con la prestación del servicio o la ejecución del contrato.

Por su parte, los prestadores de servicios públicos tienen la obligación de implementar una oficina de peticiones, quejas y reclamos, para recibir, atender, tramitar y responder las solicitudes que presenten los usuarios y los suscriptores reales o potenciales, en relación con el servicio que reciben.

Toda petición, queja o reclamo debe dirigirse al prestador en forma verbal o escrita, con una descripción clara y precisa de lo que se está solicitando.

El prestador debe disponer de lo necesario para que el usuario pueda presentar sus peticiones por cualquier medio físico o electrónico y a que reciba una respuesta oportuna, con el fin de garantizarle el ejercicio de los derechos previstos en la Ley 142 de 1994.

Al momento de recibir la solicitud, el prestador debe informar al usuario el número bajo el cual ésta quedó radicada, para que dicho usuario pueda hacerle seguimiento. El debido proceso se garantiza cuando el prestador, dentro de la actuación administrativa, aporta copia o prueba de dicha radicación y registro.

A partir de la presentación de la petición, queja o recurso, el prestador del servicio cuenta con un término de 15 días hábiles para responder al usuario, salvo que las demoras hayan sido ocasionadas por el usuario que inició la actuación, o porque haya sido necesario practicar pruebas, caso en el cual se debe informar al usuario. En los eventos en que se hayan decretado pruebas, el término para resolver puede ampliarse entre 10 y hasta 30 días hábiles.

La ley contempla que en caso de que el prestador no conteste la solicitud dentro del plazo ya mencionado, no dé una respuesta de fondo o notifique la decisión desconociendo lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, se produce el "**silencio administrativo positivo**", lo que significa que, al cumplirse el término, se entenderá que la petición, queja o recurso fue resuelto de forma favorable al usuario, siempre que las mismas sean posibles, legales y estén relacionadas con el desarrollo o ejecución del contrato.

Al presentarse el silencio administrativo positivo, el prestador debe reconocerlo a solicitud del usuario, dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término. Si el prestador no hace el reconocimiento, el usuario puede acudir ante la Superintendencia, mediante un oficio físico o electrónico o a través de la línea de atención al usuario, indicando la información necesaria para identificar la petición de la cual está solicitando la aplicación del silencio administrativo positivo.

Por información necesaria se entiende:

- Número de radicación de la PQR en el prestador.
- Fecha de presentación ante el prestador de la PQR
- Información de contacto para dar respuesta de su petición.

Con esta información la entidad iniciará la investigación correspondiente.

En los eventos en que el prestador haya dado repuesta en el término de ley y se haya efectuado la notificación según lo establecido en el Código Contencioso

Administrativo, si el suscriptor o usuario no está de acuerdo con la decisión puede solicitar que se revise, mediante la interposición de los recursos de vía gubernativa (reposición y apelación) dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que el peticionario se notificó de la decisión, lo cual puede hacer personalmente o por intermedio de otra persona debidamente autorizada, sin que sea necesario acudir a un abogado.

Se pueden presentar los recursos en un mismo escrito, el de reposición y el subsidiario de apelación ante el prestador, por los siguientes motivos:

- Negativa a celebrar el contrato de prestación del servicio.
- Suspensión de la prestación del servicio.
- Terminación y corte del servicio del servicio.
- Cuando se decida desfavorablemente un reclamo en relación con la facturación del servicio.

Al igual que para responder cualquier petición, el prestador cuenta con quince (15) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se presenta el recurso, para responder y el plazo puede ser ampliado en el caso de que se requiera la práctica de pruebas.

Los prestadores tienen el deber de informar en las respuestas a las peticiones o reclamos los recursos que proceden en vía gubernativa, el plazo para presentarlos y facilitar los formatos para que los usuarios los diligencien y los presenten.

Se desconoce el debido proceso cuando los formatos o medios del prestador, a través de los cuales presenta el usuario las PQR's, no incluyen las reglas mencionadas anteriormente.

Es importante resaltar, que se desconoce también el debido proceso cuando el prestador de servicio público no remite los expedientes completos para el trámite de la apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.



### **3.6.3. Silencio Administrativo**

Este fenómeno jurídico puede definirse como una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá (o podrá entenderse) denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras administraciones.

El silencio administrativo puede ser negativo o positivo. El primero se produce cuando transcurridos tres meses contados a partir de la presentación de una petición, no se notifica decisión que la resuelva (art. 40 C.C.A.); el segundo opera solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales (art. 41 C.C.A.).

Entre ambos tipos de silencio pueden destacarse las siguientes diferencias:

- Producido el silencio positivo surge un acto administrativo presunto, en tanto que el silencio negativo no da origen a un acto y sólo está concebido como un mecanismo con efectos procesales que permite continuar con el agotamiento de la vía gubernativa.
- Hablar de un acto negativo presunto, tal como lo hace el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, en el caso del silencio administrativo con efectos negativos es un error de técnica jurídica pues por definición un acto es una manifestación de voluntad que produce una modificación en el ordenamiento y con el silencio negativo no se genera ningún cambio, por el contrario, se mantiene una situación preexistente.
- Como el silencio positivo produce un verdadero acto administrativo en el cual se reconocen derechos, una vez producido la administración no puede dictar un acto posterior contrario y sólo está facultada para revocarlo con el consentimiento expreso y escrito del titular o cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, no esté conforme o atente contra

el interés público o social, se cause agravio injustificado a una persona o fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales (arts. 69 y 73 C.C.A.). En el silencio negativo, por el contrario, la administración tiene el deber de decidir sobre la petición inicial, mientras el interesado no haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 60 C.C.A).

Ahora bien, tanto vale no dictar el acto como dictarlo durante el término del silencio y no notificarlo o notificarlo con posterioridad, pues mientras el interesado desconozca su existencia le es inoponible, es decir, el acto no surte efectos y en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo o acudir ante el juez en el caso del silencio negativo.

A esa conclusión se llega a partir de la simple lectura del artículo 40 C.C.A que dice: "Transcurridos un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa" (subraya fuera del texto), lo cual se aplica también al silencio positivo tal como lo ha reconocido por el Consejo de Estado en diferentes pronunciamientos.

#### **3.6.4. Silencio Administrativo Positivo**

El artículo 158 de la Ley 142 de 1994, incorporó la figura del silencio administrativo para los servicios públicos domiciliarios como mecanismo de equilibrio en la relación contractual prestador – usuario, y cuyo ámbito de aplicación fue establecido en el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, procurando un esquema de responsabilidad de la persona prestadora, a efectos de contestar en tiempo las peticiones, quejas, reclamos y recursos que presenten los usuarios-consumidores, en relación con la prestación del servicio o la ejecución del contrato de condiciones uniformes.

El término para resolver las peticiones, quejas y recursos deberá efectuarse dentro de los quince días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, esto es, contando inclusive el día de su radicación. Es decir que las empresas deberán dictar el acto de respuesta dentro de ese lapso.

Ahora bien, toda vez que la decisión de la empresa solo le es oponible al usuario cuando éste efectivamente conoce la respuesta dada a su petición, queja o recurso, la misma debe ser notificada de la forma en que señala el artículo 159 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001, disposición que para tal efecto remite a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Los conceptos de petición, queja y recurso son diferentes: el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 define los recursos; el Decreto 1842 de 1991, "por el cual se expide el Estatuto Nacional del Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios", en su artículo 45 define la queja, en tanto que a la petición se le da un significado más amplio, equivalente al uso ordinario de la expresión.

*"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"*

*"Artículo 45. De la queja. La queja es el medio por el cual el usuario o suscriptor pone de manifiesto su inconformidad con la actuación de determinado o determinados funcionarios, o su inconformidad con la forma y condiciones en que se ha prestado el servicio".*

El artículo 123 del decreto Ley 2150 de 1995, amplía los efectos del **silencio administrativo positivo** a las peticiones y quejas en estos términos:

*"Artículo 123. Ámbito de aplicación de la figura del Silencio Administrativo Positivo, contenida en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994. 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 de un término de quince (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 setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los quince (15) días hábiles, la entidad prestadora del servicio público reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo. Si no lo hiciera, 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 ejecutoria del acto administrativo presunto".*

*"Parágrafo. Para los efectos del presente capítulo, se entenderá 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".*

Esto significa que por mandato del artículo 123 del Decreto Ley 2150 de 1995, ante la omisión de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios de responder dentro del lapso de 15 días tanto los recursos como las quejas y las peticiones presentadas por los usuarios opera el silencio positivo y por tanto, se producen actos administrativos presuntos generadores de derechos para sus titulares.

### **3.6.5. Efectos del silencio administrativo positivo**

#### **a. Generación de un acto ficto o presunto.**

Se tiene claro que una vez se configure el silencio administrativo positivo, nacerá a la vida jurídica un acto administrativo ficto o presunto, cuyo reconocimiento por parte de la respectiva entidad o persona prestadora del servicio público que se trate, es de carácter obligatorio, so pena de estar incurriendo con esto, en el incumplimiento de una obligación de hacer legalmente impuesta, cuya consecuencia no es otra, que la imposición de sanciones por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Así las cosas, de estar en presencia del silencio positivo consagrado en el artículo 123 del Decreto Ley 2150 de 1995, como consecuencia de la falta de respuesta a las peticiones, quejas o recursos elevados por los usuarios o suscriptores en el término legalmente previsto, se producirá un acto administrativo ficto o presunto, respecto al cual, la empresa de servicios públicos sólo deberá proceder a reconocerle sus efectos, en tanto que, *“cuando la ley concede efectos positivos al silencio, no es conducente que la administración profiera un acto administrativo, ya que por mandato del artículo 123 del Decreto Ley 2150 de 1995, ante la omisión de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, de responder las peticiones de los usuarios dentro del lapso de 15 días, opera el silencio positivo y, por lo tanto, se produce un acto administrativo presunto, generador de derechos para sus titulares, **por lo que la empresa no debe declarar si operó o no el silencio,** sino reconocer automáticamente los efectos del mismo. El silencio administrativo positivo, en cuanto equivale a una decisión administrativa favorable a la petición formulada por la persona interesada, es una manifestación del derecho de petición de orden constitucional”*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente Radicación No. 2500023260002001055201 del 19 de Julio de 2002. C.P. Ligia López Díaz.

Así las cosas, tal y como lo establece la misma jurisprudencia del Consejo de Estado, no está dentro de la órbita de competencias de las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios, declarar la existencia del silencio administrativo, en tanto que *“una vez se configura el acto presunto, el particular no tiene que solicitar el reconocimiento del mismo, dado que los efectos del silencio operan por disposición de la ley y no por virtud de un nuevo acto administrativo”*.<sup>15</sup>

Es factible que una vez configurado el silencio positivo, la respectiva entidad prestadora expida un acto administrativo extemporáneo que, pueda resultar contrario al acto presunto que surge como consecuencia del acaecimiento del silencio administrativo positivo, estando así en presencia de dos actos distintos, por un lado el ficto y por el otro el expedido con posterioridad, siendo pertinente preguntarse en éste punto, cual de ellos será aplicable.

Para efectos de la resolución del mencionado cuestionamiento, vale la pena tener en cuenta que, tal y como previamente se indicó, las entidades o personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de sus actividades complementarias, tienen la obligación ineludible de autoreconocer, dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, los efectos positivos del silencio, por tanto se infiera que éstas no se encuentran facultadas para expedir acto diferente al del reconocimiento, y en consecuencia, no podrán motivar un acto administrativo diferente, por lo que la atención de la vía gubernativa en servicios públicos domiciliarios se encuentra viciada por ineficacia. En este orden de ideas, se estará en presencia del silencio administrativo positivo, una vez se entiendan configurados los requisitos legalmente previstos, independientemente de su reconocimiento por parte de la empresa o de la comprobación que de éste haga la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Expediente ACU-1621 del 31 de Agosto de 2000. C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

En consecuencia, la expedición extemporánea de un acto posterior, en nada afecta la configuración del silencio administrativo positivo en materia de servicios públicos domiciliarios, en tanto que, el acto ficto positivo se produce una vez se han dado los requisitos de ley, por lo que este acto es el primero en el tiempo y por tanto el primero que adquiere validez, además, al estar consagrado dicho silencio a favor del usuario o suscriptor, sobre éste resulta inoponible cualquier acto posterior a la configuración del silencio, entendiéndose que tal acto *“no surte efectos y en consecuencia, el titular puede disfrutar de los derechos derivados del silencio positivo”*<sup>16</sup>.

De lo anterior, se concluye que: i) El silencio administrativo positivo en materia de servicios públicos domiciliarios, se configura una vez la entidad o persona ha omitido dar respuesta alguna a las peticiones, quejas o recursos elevados por el usuario o suscriptor, dentro de los 15 días establecidos en el artículo 123 del Decreto Ley 2150 de 1995, y en consecuencia, como la ley sanciona la negligencia de dichas entidades o personas, se entenderán como positivas las pretensiones aducidas en dichas peticiones, quejas o recursos; ii) Aún mediando una omisión de respuesta por parte de la entidad en tiempo, de estar en presencia de una petición, queja o recurso cuya pretensión en sí misma sea contraria a derecho, no podrán predicarse de ésta los efectos del silencio administrativo positivo; iii) Si bien las entidades o personas prestadoras están en la obligación legal de autoreconocer el acaecimiento de dicho silencio, al igual que sus efectos, la existencia en sí misma del silencio, es independiente del reconocimiento por parte del prestador, incluso, del que pueda hacer la SSPD, toda vez que su existencia solo se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 142 de 1994, y en consecuencia, la expedición de un acto posterior por parte del respectivo prestador, no implica que, el acto derivado del silencio administrativo positivo pierda su eficacia, pues no es por su voluntad que el acto cobra existencia sino que él surge por virtud de la ley y en consecuencia, tales actuaciones posteriores serán inocuas, es decir, no surten ningún efecto.

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de Febrero 5 de 1998. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

***b. Se entiende que las pretensiones elevadas por el usuario o suscriptor en sede de la entidad o persona prestadora del servicio público, han sido resueltas totalmente de manera favorable a él.***

Este es el efecto connatural y obvio del acaecimiento del silencio administrativo positivo, y conforme al mismo, se entenderá que las pretensiones elevadas en sede de la entidad o persona prestadora por el usuario o suscriptor, le ha sido resueltas de manera favorable a él, pretensiones éstas que en si mismas, deben ser acordes con las competencias propias de la entidad prestadora del respectivo servicio público que se trate, y mas aún, ser materialmente posibles, así como estar exentas de causa u objeto ilícito, puesto que en caso contrario, tales pretensiones no adquirirán la fuerza vinculante que le imprime el silencio administrativo al no existir nexo de causalidad entre lo normado y lo solicitado.

Naturalmente como la petición, queja o recurso se eleva en desarrollo del contrato de servicios públicos, ésta debe estar relacionada de manera directa con el servicio mismo.

Así las cosas, si un usuario o suscriptor, en ejecución del derecho de petición, eleva en sede de la entidad o persona prestadora una petición, queja o recurso que en sí misma resulta lesiva o contraria al ordenamiento jurídico en general, dicha solicitud, *“no tienen eficacia por ser contraria a la Ley”*.<sup>17</sup> Piénsese en este caso, en un usuario o suscriptor, que bajo la excusa de ser estrato 2, eleva una petición ante la empresa que le presta el servicio de acueducto y alcantarillado, para que ésta no le cobre por el servicio. Aunque la empresa omitiera dar respuesta a dicha petición dentro del término legalmente previsto, sobre ésta no podrían predicarse los efectos del silencio administrativo positivo, toda vez que por aplicación del numeral 2º del artículo 34 de la Ley 142 de 1994, se encuentra prohibida la gratuidad en materia de servicios públicos domiciliarios. En

---

<sup>17</sup> SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS. Concepto 221 de 1991



consecuencia, si bien la empresa en éste caso omitió su obligación de responder en tiempo la petición elevada por su usuario, sobre ésta, por ser contraria a los contenidos normativos de la Ley 142 de 1994, no podrán recaer los efectos del silencio administrativo positivo.

### **3.6.6. Imposición de Sanciones por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos**

En los términos del artículo 123 del Decreto Ley 2150 de 1995, *“se faculta a la SSPD para que, una vez denunciada la omisión imputable a la entidad vigilada, ésta proceda a imponer las sanciones a que haya lugar conforme a la Ley, así como para adoptar las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto”*

Por tanto, una vez ha acaecido el término legalmente establecido, sin que la persona o entidad prestadora del respectivo servicio público se pronuncie, opera *ipso iure* el silencio administrativo positivo consagrado a favor del usuario, pues de omitirlo, *“la SSPD entra a ordenar su declaratoria por parte de la Entidad vigilada que omitió hacerlo, además de imponer las sanciones pertinentes a que haya lugar”*.<sup>18</sup>

Vale la pena tener en cuenta que en el evento en el cual el particular no haya acudido ante la Superintendencia de Servicios Públicos en solicitud de sanción y ejecutoria del silencio administrativo positivo, no significa que el acto ficto no se haya configurado y esté vigente, toda vez que para su existencia sólo requiere que se cumplan los requisitos de ley, y no depende su existencia del reconocimiento de la prestadora o de la comprobación de la existencia que de este haga la SSPD.

Por lo anterior, las prestadoras deben prestar especial atención a la resolución de los recursos interpuestos por los usuarios dentro del término legal, pues la ley

---

<sup>18</sup> SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Actualidad Jurídica en Servicios Públicos. Tomo II Marzo de 1997. Página 205

sanciona la negligencia de las empresas, permitiéndole al usuario tener siempre como positivos las pretensiones de sus recursos, mientras sean legales, e impidiéndoles a las empresas expresarse de manera contraria dentro del procedimiento administrativo de defensa del usuario en sede de la empresa.

Por último es menester no dejar de lado que la facultad sancionatoria de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con respecto a las entidades o personas prestadoras de servicios públicos que no respondan en tiempo las quejas elevadas por usuarios, también encuentra sustento en el numeral tercero del artículo 80 de la Ley 142 de 1994, en el cual, a título de *“funciones en relación con la participación de usuarios”*, se indica que la SSPD podrá sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.

## 4. HALLAZGOS Y CONFRONTACIONES FRENTE AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN PLANTEADO

### 4.1. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

#### 4.1.1. *Fundamentos Legales*

Artículo 142 de la Ley 142 de 1994. **REESTABLECIMIENTO 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.**

Tal como lo observamos en el desarrollo el marco teórico, las Empresas de Servicios Públicos deben señalar dentro de las condiciones uniformes del Contrato de Servicios Públicos las conductas que en sede del usuario generen incumplimiento por parte del contrato. Así mismo, debemos tener en cuenta que de conformidad con los criterios desarrollados por la Corte Constitucional se deben observar el debido proceso y el derecho de defensa de los usuarios.

Toda vez que para la constitución de las empresas de servicios públicos se deben informar a la Comisión de Regulación correspondiente, así mismo estas fijan conceptos para ser aplicados de manera general por las Empresas sometidas a su regulación.

En este orden de ideas encontramos que en relación con el procedimiento sancionatorio, debemos observar lo regulado en el artículo 54 de la Resolución CREG-108 de 1997, que consagra lo siguiente:

**"Artículo 54. Sanciones pecuniarias.** *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.*

#### **4.1.2. La falta de unidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Una vez analizados los diferentes componentes que buscamos en nuestra monografía, vale la pena señalar en este momento que frente al procedimiento sancionatorio se ha visto por parte de la Corte Constitucional una falta de unidad jurisprudencial motivo por el cual procedemos a hacer el siguiente análisis.

En su más reciente fallo (T-558 de 2006), la Corte Constitucional estableció que las empresas de servicios públicos no tienen facultad para imponer estas sanciones a sus usuarios. No obstante, en marzo de este año, en otro fallo de tutela (T-224 de 2006), la Corte avaló la actuación de una empresa y la facultad de sancionar a los usuarios.

Estas contradicciones no solo generan una gran confusión entre las empresas y entre los usuarios, sino que además incentivan el fraude. Nótese que bajo el amparo de la sentencia T-558 cualquier usuario podría hacer fraude y no tendría castigo alguno. Y, ello resulta más grave en el caso del gas natural, habida cuenta que la manipulación indebida en la tubería o equipos pone en serio peligro la

seguridad de los demás usuarios. A continuación se presentan algunas reflexiones y análisis sobre tan delicado tema.

Durante el período comprendido entre 1994 (año de expedición de la Ley 142) y el año 2005, la facultad sancionatoria de las empresas de servicios públicos no había sido controvertida, ni desconocida por funcionario o juez alguno. En análisis ligados al tema de las actuaciones administrativas y al derecho fundamental al debido proceso, la Corte Constitucional en diversos fallos estableció directrices para que, en ejercicio de sus potestades sancionatorias, las empresas de servicios públicos garantizaran el debido proceso de los usuarios. Estos dictámenes fueron acogidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entidad que para los servicios de energía eléctrica y gas combustible definió los criterios para verificar el respeto empresarial por el derecho al debido proceso.

A pesar del criterio sostenido por más de diez años por las distintas salas de revisión de tutela de la Corte Constitucional, en 2005 se expide la sentencia T-720, en la que se afirma que las empresas de servicios públicos domiciliarios carecen de la potestad para imponer sanciones a sus usuarios.

Sin embargo, en marzo de 2006<sup>19</sup>, la Corte como lo venía haciendo desde 1994, vuelve a avalar la mencionada potestad de las empresas:

“(…) las empresas pueden hacer efectivo el cobro del consumo real del servicio eléctrico como imponer sanciones pecuniarias derivadas de dicha situación fraudulenta, siempre con respeto al debido proceso. **Ciertamente, el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, confiere a las empresas que prestan servicios públicos la potestad de definir e incluir en las condiciones uniformes de los contratos, las sanciones pecuniarias**, es decir, las multas que son aplicables en razón del incumplimiento del contrato imputable al usuario (...). La anterior normatividad conduce a **asegurar que las empresas de servicios públicos sí están facultadas para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios**, en

---

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T – 224 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas.

relación con hechos constitutivos de incumplimiento contractual (...)” (Negrillas Corte Constitucional).

Pero, en Julio de 2006<sup>20</sup>, la Corte con ponencia del mismo magistrado que proyectó la T-720 de 2005, vuelve a negar la facultad sancionatoria de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Sin duda alguna, la mayoría de las sanciones que imponen las empresas de servicios públicos domiciliarios se derivan de las conexiones fraudulentas de los usuarios. Así, con independencia de las razones que impulsen a los suscriptores o usuarios a no estar legalizados, impedir que las empresas de servicios públicos puedan imponer sanciones, equivale a tolerar y a fomentar el fraude en la sociedad colombiana y por esta vía: (i) impedir que importantes recursos vía recaudo de contribuciones se destinen al otorgamiento de subsidios incumpléndose de esta forma el principio constitucional de solidaridad, (ii) fomentar el arraigo de una sociedad desigual en la que no todos cumplen con las cargas que se deben asumir por el goce de unos servicios, y (iii) poner en riesgo la vida misma. Si se tiene en cuenta que el servicio de gas combustible entraña elementos de seguridad especiales y que lo diferencian de otros servicios públicos, al no contrarrestarse el fraude también se multiplica el riesgo y el peligro para la seguridad de todos los ciudadanos. Quien comete fraude no sólo atenta contra su vida, sino contra la de sus vecinos.

El fraude no debe y no puede ser tolerado por la sociedad, y menos aún por las empresas de servicios públicos domiciliarios, quienes tienen la facultad legal de imponer sanciones con ocasión del incumplimiento contractual derivado del fraude, según lo establece el Régimen Especial para los Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994).

---

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-558 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

#### **4.1.3. La Posición de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

No resulta apropiado que la falta de unidad de las tutelas falladas en distintas salas de la Corte, conlleve a contradicciones que afectan a todas las empresas prestadoras de los servicios públicos y a millones de usuarios en todo el país. Conviene, de todas maneras, aclarar que los fallos de tutela de la Corte Constitucional tienen efectos *interpartes*, es decir obligan solamente a las partes involucradas en la demanda.

Si bien es cierto que este tipo de fallos incentiva el fraude y la inseguridad, también es cierto que los usuarios que opten por esa vía (supuestamente protegidos por algunos fallos de una sala de revisión de la Corte) tendrán que asumir las consecuencias y las sanciones que las empresas decidan aplicar (basadas en fallos de otras salas de revisión de la misma Corte). En otras palabras, no se pueden ocultar otros elementos que avalan dicha potestad como la jurisprudencia, las resoluciones de las comisiones de regulación y las circulares de la Superintendencia. Tampoco se puede ignorar la reiterada posición de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que ha determinado la legalidad de los actos sancionatorios que respeten el debido proceso:

*“(...) Igualmente, hay que tener en cuenta que los efectos de las sentencias de tutela son interpartes y no erga omnes y en consecuencia sólo es vinculante el fallo para las partes. De acuerdo con lo anterior, reitera esta Oficina lo expuesto en el concepto 2006-006 en el sentido de afirmar que: “la Sentencia T-720 de 2005 de manera alguna derogó las potestades sancionatorias de las empresas de conformidad con lo previsto en los contratos de condiciones uniformes, en la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes, las cuales han de ser desarrolladas con observancia del debido proceso.”<sup>21</sup>*

---

<sup>21</sup> SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Concepto 164 de 2006.

## 5. CONCLUSIONES

De conformidad con los hallazgos y confrontaciones frente al problema de investigación planteado en la parte introductoria de la presente investigación, es pertinente realizar las siguientes conclusiones.

1.- Los usuarios a comparación de las Empresas de Servicios Públicos, gozan de una serie de prerrogativas y garantías que permiten que éstos logren llevar a cabo peticiones, quejas y reclamos ante las mismas para satisfacer lo relacionado con la prestación del servicio demandado.

2.- Conforme lo anterior, encontramos que ante la falta de respuesta o respuesta inoportuna por parte de la Empresa requerida, ésta se ve sometida a sanciones de carácter pecuniario toda vez que se presenta la figura del silencio administrativo positivo, que abordamos en el marco teórico de la presente investigación, contemplando sus causas y efectos.

3.- Las Empresas de Servicios Públicos cuando ven vulnerado la prestación del servicio por causas delictivas, entiéndase Defraudación de Fluidos y otros tipos de fraudes, tienen dos vías para resarcir sus perjuicios. El primero hace alusión a la acción penal donde es necesario querrela de parte; en el evento en que la empresa presente querrela por el ilícito la autoridad competente deberá determinar la responsabilidad penal individualizando la persona que cometió el hecho punible y la **indemnización** ya no recae sobre un inmueble sino frente a una persona concreta y declarada responsable a título de dolo o de culpa.

La segunda vía se refiere a cuando se responsabiliza por vía administrativa al usuario o suscriptor, por la ocurrencia de fraudes en los servicios públicos, la



acción se fundamenta en el incumplimiento contractual del contrato de servicios públicos, por lo que no es necesario individualizar la persona que alteró las conexiones, líneas o aparatos de medición. Conviene precisar que en este evento el propietario, poseedor o tenedor del inmueble, son solidarios de la obligación que surge del incumplimiento del contrato, de conformidad con el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por la Ley 689 de 2001, artículo 18, advirtiendo que la actuación es de naturaleza administrativa y por ello el prestador debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del usuario.

4.- Verificado lo anterior, la efectividad del procedimiento administrativo se ha visto limitado por la falta de unidad de criterio de la Corte Constitucional, la cual en sede de revisión de tutela no ha sido uniforme con los postulados legales frente a derechos fundamentales vulnerados con ocasión de la inobservancia del debido proceso.

5.- Finalmente, dicha falta de unidad ha ocasionado que las facultades sancionatorias de las Empresas de Servicios Públicos queden cercenadas y/o limitadas frente a los fraudes ocasionados por los usuarios, toda vez que estos amparados en las garantías jurisprudenciales, limitan el alcance de las ESP.

## BIBLIOGRAFÍA

**AYALA CALDAS, Jorge Enrique.** *“Elementos Teóricos de los Servicios Públicos Domiciliarios”*. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá. 1996.

**MONTAÑA PLATA, Alberto.** *“El concepto de servicio público en el Derecho Administrativo”*. Universidad Externado de Colombia. 2005.

**RODRÍGUEZ, Gloria Amparo.** *“Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo”*. Centro Editorial Universidad del Rosario. 2005

**VILLAR BORDA, Luis.** *“Régimen de las Entidades Territoriales”*. Universidad Externado de Colombia. 2000.

**CEDEC.** Centro de Estudios de Derecho de la Competencia. Colección *Seminarios* No. 8-10. Universidad Javeriana. Bogotá. 1998

**AMOROCHO CORTÉS, Enrique.** *“Apuntes sobre Energía y Recursos Energéticos”*. Universidad de Bucaramanga.

**MORENO, Luis Ferney.** *“Servicios Públicos Domiciliarios: Perspectivas del Derecho Económico”*. Universidad Externado de Colombia. 2001.

**PENAGOS VARGAS, Gustavo.** *“El Servicio Público”*. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá. 1995.

**SANCHEZ LUQUE, Guillermo.** *“Servicios Públicos Domiciliarios: Régimen Básico”*. Colombia. 2002.

**CORREA RENDÓN, Luz Eugenia.** *“La función normativa de las comisiones de regulación de servicios públicos domiciliarios”*. Universidad de Antioquia. 2003.

**ALVARADO ARENAS, Luis Martín.** *“Derechos de Servicios Públicos. Compilación”*. Editorial Huella de Ley. Bogotá. 2001.

**ANDESCO.** Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios y Actividades Complementarias. Revista **“Andesco”**. Varios Números.

**SANTOFIMIO, Jaime Orlando.** *“El concepto de usuario en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en especial los de energía eléctrica”*. Universidad Externado de Colombia. Temas de Derecho Público No. 57. Bogotá. 2000.

**SSPD.** Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *“Actualidad Jurídica en Servicios Públicos”*. Varios Tomos. Bogotá.

**VELILLA MORENO, Marco Antonio.** *“El Derecho de la Competencia y el Sector Público”*. Conferencia. Cartagena. Revista *“Andesco”* No. 4. 1999,

**OROZCO, Claudia.** *“Marco Legal para la promoción de la competencia en el Derecho Comparado y en Colombia”*. Revista *“Planeación y Desarrollo”*. 1993.

#### **Internet**

- [www.creg.gov.co](http://www.creg.gov.co)
- [www.superservicios.gov.co](http://www.superservicios.gov.co)
- [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

## **ANEXOS**

**ANEXO A. RELATORIA SENTENCIA C – 224 DE 2006.**

**ANEXO B. RELATORIA SENTENCIA T – 558 DE 2006.**

**ANEXO A.**  
**RELATORIA SENTENCIA T – 224 DE 2006.**

**La facultad sancionadora de las empresas de servicios públicos domiciliarios.**

3.1. Dentro del nuevo régimen de prestación de los servicios públicos elaborado a partir de la Constitución Política de 1991, y desarrollado a través de la Ley 142 de 1994 (Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios) el cual redefinió el papel que hasta ese momento el Estado había venido desempeñando como gestor directo de esos servicios, se abrió paso a la prestación directa de los mismos por parte de las comunidades organizadas y de los particulares<sup>22</sup>.

La entrada de agentes económicos privados en el mercado de los servicios públicos en libertad de competencia, es decir, sin que se requiera habilitación constitucional o legal, hizo que la Ley 142 de 1994 diseñara reglas conforme a las cuales los prestadores de esos servicios (públicos y privados) pudieran actuar como lo hacen los particulares en un mercado en competencia.

Pero así como la Ley 142 en algunas materias formuló pautas de comportamiento para las empresas de servicios públicos propias de las relaciones entre particulares, respecto de otros asuntos, las dotó de ciertas facultades o privilegios de que gozan las autoridades públicas. Tal es el caso de las potestades que les confiere la Ley con relación al contrato de servicios públicos, particularmente en relación con los actos de facturación, suspensión y corte del servicio, los cuales,

---

<sup>22</sup> La prestación de los servicios públicos permite la concurrencia tanto de particulares como del Estado, reservándose éste, de todas maneras, la regulación, el control y la vigilancia de dicha actividad (art. 365 C.P.).

además se consideran actos administrativos, o el procedimiento para la imposición de sanciones en el cual se debe observar el debido proceso que rige para las actuaciones administrativas. En este sentido, esta Corporación ha señalado:

*“las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su condición de estatal o privada, gozan de un conglomerado de derechos, poderes y prerrogativas de autoridad pública que las habilitan para cumplir funciones administrativas que van desde la resolución de peticiones, quejas y reclamos hasta la decisión del recurso de reposición, ofreciéndose como en una balanza el acervo de facultades de autoridad pública y el control de autotutela que se ve complementado con la revisión superior encomendada a la Superintendencia de Servicios Públicos para la culminación de la vía gubernativa”<sup>23</sup>.*

Así pues, es claro que las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios actúan como verdaderas autoridades ante los usuarios de dichos servicios, lo cual los pone en una posición privilegiada frente a éstos, por cuanto pueden proferir decisiones que por su naturaleza particular no podrían hacer.

3.2. Por otra parte, en cuanto a la relación existente entre la empresa de servicios públicos y el usuario, la Corte ha señalado que ésta es en algunos aspectos y respecto de ciertos servicios, una relación legal y reglamentaria, que se concreta en un derecho a la prestación legal del servicio en los términos precisos de su reglamentación, sin que se excluya la aplicación de normas de derecho privado en materias no reguladas por la ley.

En esa medida, el usuario está sometido en sus relaciones con la empresa prestadora del servicio público domiciliario a la normatividad que sobre ese tema han expedido las diferentes entidades estatales así como por mandato del propio

---

<sup>23</sup> Sentencia C-558 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

ordenamiento (Capítulo I, Título VIII de la Ley 142 de 1994), a lo estipulado en el contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.<sup>24</sup>

Esta relación jurídica de naturaleza especial es la que le permite a la empresa vincular jurídicamente al usuario o suscriptor mediante decisiones unilaterales, entre las que se cuentan la facturación, la conexión, la suspensión, el corte, la reconexión y la imposición de sanciones, por causa y con ocasión de la prestación del servicio<sup>25</sup>.

La jurisprudencia constitucional<sup>26</sup> ha entendido que estas prerrogativas que la ley reconoce a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, son privilegios indispensables para garantizar su funcionamiento y permitirles, además, la prestación de dichos servicios de manera continua, eficiente y eficaz, sus actuaciones se encuentran sujetas a los mismos controles a los que el ordenamiento jurídico somete las actuaciones de las autoridades públicas, y sus actos deben ser controvertidos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo<sup>27</sup>.

De lo anterior, es claro que por regla general al ser las empresas de servicios públicos verdaderas autoridades están sometidas a los principios constitucionales y legales propios de la función administrativa y el control de constitucionalidad y legalidad de sus decisiones deben ser sometidas al escrutinio de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante el ejercicio de las acciones de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho según corresponda en cada caso, con la posibilidad de solicitar la medida de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo objeto de demanda.

---

<sup>24</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 142 de 1994 *"El contrato de servicios públicos se regirá por lo dispuesto en esta ley, por las condiciones especiales que se pacten con los usuarios, por las condiciones uniformes que señalen las empresas de servicios públicos, y por las normas del Código de Comercio y del Código Civil. Cuando haya conflicto entre las condiciones uniformes y las condiciones especiales, se preferirán éstas. Al definir los efectos fiscales del contrato de servicios públicos, se tendrá en cuenta que, a pesar de tener condiciones uniformes, resulta celebrado con cada usuario en particular."*

<sup>25</sup> También pueden las empresas prestadoras de servicios públicos, sin perjuicio de su naturaleza, adelantar expropiaciones, imponer servidumbres y ocupar temporalmente inmuebles - artículos 4, 56, 57, 106 a 114, 117, 119, 152 a 159 Ley 142 de 1994. Sobre este aspecto pueden consultarse las Sentencias C-236 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-558 de 2001 Jaime Araujo Rentería.

<sup>26</sup> Sentencia T-1150 de 2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>27</sup> Cfr. Sentencia T-270 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Treviño.

3.3. Desde el Decreto 1303 de 1989<sup>28</sup> hasta la ley 142 de 1994 en su artículo 142, a las empresas de servicios públicos domiciliarios se les ha reconocido una facultad sancionadora. Así, en materia de recuperación de energía frente a las anomalías o irregularidades que se presenten en los equipos medidores, las empresas pueden hacer efectivo el cobro del consumo real del servicio eléctrico como imponer sanciones pecuniarias derivadas de dicha situación fraudulenta, siempre con respeto del debido proceso.

Ciertamente, el artículo 142 de la Ley 142 de 1994, confiere a las empresas que prestan servicios públicos la potestad de definir e incluir en las condiciones uniformes de los contratos, las sanciones pecuniarias, es decir, las multas, que son aplicables en razón del incumplimiento del contrato imputable al usuario. Dice la norma:

*“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”* (subraya por fuera del texto).

Igualmente, la Comisión de Regulación de Energía y Gas CREG, en el artículo 54<sup>29</sup> de la Resolución N° 108 de 1997, consagró la aplicación de sanciones por parte de las empresas prestadoras del servicio de electricidad, similares a las

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de julio 8 de 2001. M.P. Olga Inés Navarrete Barrero: “... el Decreto 1303 de 1989 es una norma especial que, como tal es de preferente aplicación frente a las disposiciones de la ley 142 de 1994, que si bien estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, no se refirió a todos los aspectos relativos a esta prestación quedando vigentes, por lo tanto, las disposiciones de carácter especial y aquellas que no fueran contradictorias con sus mandatos. De conformidad con lo anterior, las normas de la ley 142 de 1994 son complementarias de las contenidas en el Decreto 1303 de 1989 que, en cuanto no sean contrarias, mantienen su vigencia y deben interpretarse sistemáticamente como un todo, por cuanto no existe contradicción entre las prescripciones de la ley 142 de 1994 y las disposiciones del Decreto 1303 de 1989 explicadas para el caso concreto, las cuales contemplan situaciones que fueron cobijadas por la primera y mantienen, por tanto, su vigencia y eficacia”.

<sup>29</sup> Resolución N° 108 de 1997 “Por la cual se señalan criterios sobre la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, y se dictan otras disposiciones”.  
Art. 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”.



contenidas en los artículos 20 y 22 del Decreto 1303 de 1989 y 142 y 152 de la Ley 142 de 1994 mencionados.

La anterior normatividad conduce a asegurar que las empresas de servicios públicos sí están facultadas para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, en relación con hechos constitutivos de incumplimiento contractual, por parte de estos y por hechos que afecten gravemente la prestación del servicio y la ejecución del contrato. No sobra recalcar que esta facultad sancionadora está limitada por la garantía del debido proceso contenida en el artículo 29 de la Constitución Política<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Sentencia T-270 de 2004: *“Debe recordarse que el ejercicio de la autoridad que ostentan las empresas de servicios públicos se ajusta a la Carta Política dependiendo de la proporcionalidad y racionalidad de las medidas y decisiones que adopten éstas frente a los usuarios y usuarias y, sobre todo, del estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso (Art. 29 C.P.)”*.

**ANEXO B.**  
**RELATORIA SENTENCIA T – 558 DE 2006.**

**La potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios**

Si bien las Salas de revisión de de esta Corporación se han ocupado de diversos supuestos de procedencia de la acción de tutela contra las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, sólo en fecha reciente se abordó expresamente lo relacionado con la potestad sancionatoria respecto de los usuarios.

En efecto, a pesar que anteriores pronunciamientos se han detenido en los procedimientos adelantados por las empresas prestadoras cuando imponen sanciones de carácter pecuniario a los usuarios, en ninguna de estas sentencias las Salas de revisión se detuvieron sobre el punto de partida de tales actuaciones: el origen de la potestad sancionatoria de las empresas prestadoras.

Así, por ejemplo, en una de las primeras decisiones que aborda los conflictos usuario-empresa prestadora, la sentencia T-457 de 1994, la Sala Primera de Revisión examinó un procedimiento sancionatorio adelantado por una empresa de servicios públicos domiciliarios y concedió el amparo transitorio por existir otro medio de defensa judicial frente a las actuaciones de la entidad prestadora, empero, no abordó de manera expresa la naturaleza y el alcance de la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Posteriormente en la T-1204 de 2001 la Sala Novena de de Revisión revisó diversos procedimientos sancionatorios adelantados por una empresa prestadora

y sostuvo que las actuaciones examinadas en esa oportunidad vulneraban el derecho fundamental al debido proceso, sin embargo, no se detuvo en la cuestión previa de si las empresas de servicios públicos domiciliarios eran competentes para adelantar los procedimientos cuestionados.

Algo similar ocurre en la sentencia T-270 de 2004 en la cual se hace un pormenorizado recuento de las líneas jurisprudenciales en torno a la procedencia de la acción de tutela en contra de las empresas de servicios públicos domiciliarios y se aborda el alcance del derecho fundamental al debido proceso en los procedimientos seguidos por este tipo de empresas, más no se estudia de manera concreta la naturaleza de la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Igualmente la sentencia T-455 de 2005 también se ocupa del derecho al debido proceso administrativo en la imposición de sanciones por las empresas de servicios públicos domiciliarios, sin embargo tampoco hay un análisis sobre el origen o la naturaleza de la potestad sancionatoria de este tipo de empresas.

Podría argumentarse que los anteriores pronunciamientos se ocuparon de manera implícita del tema, en la medida en que todos ellos se refirieron al alcance del derecho al debido proceso administrativo en las actuaciones adelantadas por estas empresas para imponer sanciones a los usuarios, y la potestad sancionatoria sería un presupuesto previo para el ejercicio de tales atribuciones. Empero tal razonamiento significaría reconocer la existencia de *precedentes implícitos* en la jurisprudencia constitucional e impediría que las Salas de Revisión en un futuro examinaran materias que no han sido objeto expreso de estudio por esta Corporación.

En esa medida la primera decisión que abordó extensa y expresamente lo relacionado con la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos

domiciliarios fue la sentencia T-720 de 2005 proferida por esta Sala de Revisión. Sobre este extremo se sostuvo en la referida decisión:

*“Como quedó consignado en el acápite anterior, en la presente decisión debe tratarse el problema de la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios por dos razones: En primer lugar para determinar la procedencia de la acción de tutela y en segundo lugar porque uno de los peticionarios alega la violación del derecho al debido proceso porque este tipo de empresas carecen de competencia para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios.*

*Al respecto cabe señalar que una de las novedades más significativas introducidas por la Constitución de 1991 en materia de servicios públicos es lo que la doctrina ha denominado la “libre entrada”, esto es, la posibilidad que distintos sujetos, de naturaleza jurídica diversa –entre los que se cuentan los particulares– desarrollaran actividades de servicios públicos o actividades complementarias o conexas con éstas, sin necesidad de autorizaciones o negocios jurídicos entre estos sujetos y la autoridad pública responsable del servicios, es decir, sin la necesidad de un “título habilitante” distinto de la Constitución o la ley, tales como el contrato de concesión o el acto administrativo de licencia.*

*Ahora bien, independientemente del carácter público o privado de la empresa prestadora, las actividades catalogadas como servicios públicos implican, desde la perspectiva teleológica, el ejercicio de función estatal, pues de conformidad con el artículo 365 de la Carta los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Esto a su vez justifica el eventual ejercicio de potestades públicas por los sujetos que desarrollan dichas actividades, lo cual implica que bajo determinados supuestos el sujeto prestador de un servicio público aún cuando se trate de un particular pueda imponer frente a otros su voluntad de manera unilateral, es decir, pueda expedir actos administrativos.*

*Sin embargo, tal como establece el artículo 210 de la Constitución Política los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. Entonces, como han señalado la jurisprudencia constitucional y la doctrina el ejercicio de prerrogativas públicas por particulares, específicamente la posibilidad de expedir actos administrativos no puede suponerse de manera abstracta, debe estar previsto por la ley. En la materia que nos ocupa, corresponde por lo tanto al legislador establecer si atribuye el ejercicio de tales potestades a sujetos de distinta naturaleza que desarrollen actividades de servicios públicos domiciliarios.*

*Al respecto cabe destacar que la Ley 142 de 1994 confirió distintas prerrogativas públicas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, algunas de las cuales se predicen exclusivamente de las empresas de carácter público mientras que otras se aplican indistintamente a los prestadores públicos y privados, como son por ejemplo la negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación. Paralelamente las decisiones que adopten las empresas prestadoras en estas materias tiene el carácter de actos administrativos de conformidad con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.*

*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. En efecto, si bien 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, de los anteriores preceptos no se desprende la prerrogativa sancionatoria de las mencionadas empresas, como tampoco del artículo 145 del mencionado cuerpo normativo el cual se limita a autorizar tanto a la empresa como al suscriptor o usuario a verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y a 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 servicios en caso de fraude de los usuarios y el artículo 142 supedita el restablecimiento del servicio suspendido al pago de las sanciones previstas todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato, implícitamente las empresas prestadoras cuentan con la prerrogativa de imponer multas a los usuarios, siempre y cuando tales sanciones estén previstas en el contrato de condiciones uniformes. No obstante, esta Sala considera que una prerrogativa de esta naturaleza, máxime cuando es 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 prerrogativas legales.*

*Ahora bien, diversas entidades administrativas han expedidos disposiciones de carácter reglamentario que facultan a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios a imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. Se trata específicamente de la Resolución 108 de 1997 expedida por la Comisión reguladora de Energía y Gas, la cual en su artículo 54 consigna que el contrato de prestaciones uniformes deberá contemplar las conductas del usuario que dan lugar a la imposición de sanciones pecuniarias. 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 adoptan decisiones de esta naturaleza no constituyen actos administrativos, 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.*

*Sobra añadir que las anteriores reflexiones no tiene incidencia alguna sobre las restantes prerrogativas públicas de las empresas prestadoras, tales como verificar el estado de las instalaciones, las acometidas y los medidores e incluso retirar temporalmente los instrumentos de medida del consumo para verificar su estado, y suspender la prestación del servicio. Sin embargo, tales prerrogativas deben ejercerse respetando las reglas del debido proceso y también pueden ser examinadas en sede de tutela cuando tenga lugar el ejercicio arbitraria del poder por parte de las empresas prestadoras que ocasione una indefensión de trascendencia constitucional, tal como señala la sentencia T-270 de 2004.*

Consideró por lo tanto esta Sala de Revisión que de una interpretación sistemática del artículo 210 de la Carta Política y de las disposiciones constitucionales que regulan los servicios públicos domiciliarios, se infería que la atribución a las entidades prestadoras de potestad sancionatoria respecto de los usuarios tenía reserva de ley y que el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios actualmente vigente no confería tal potestad a las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, en una decisión de fecha posterior, la sentencia T-224 de 2006 la Sala Novena de Revisión examinó lo relacionado con la potestad sancionatoria de las empresas de servicios públicos domiciliarios y concluyó que el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 era el fundamento de tal potestad en una postura interpretativa contraria a la sostenida en la sentencia T-720 de 2005.

No obstante, considera esta Sala de revisión que la anterior decisión no constituye un precedente vinculante en la medida que en la sentencia T-224 de 2006 se delimita el problema jurídico objeto de estudio de la siguiente manera: *“En ese orden, corresponde entonces a la Sala de Revisión establecer, si en el asunto sub*

*judice “Electricaribe S.A. E.S.P.” al efectuar los actos de integración dentro de la actuación administrativa sancionatoria adelantada, lo hizo en debida forma o si por el contrario se presentaron falencias que privaran del derecho de defensa al usuario Jorge Luís Martínez”. Por tal razón el examen sobre el fundamento de la potestad sancionatoria consignado en esta última sentencia no constituye la *ratio decidendi* de la decisión adoptada, puesto que como ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación el alcance del problema jurídico examinado es un elemento que permite identificar la *ratio decidendi* de una decisión previa, al igual que el precedente aplicable en la materia.*

Entonces, al haberse planteado en la sentencia T-224 de 2006 como problema jurídico a resolver el derecho de defensa de los usuarios frente al procedimiento sancionador adelantado por una empresa de servicios públicos domiciliarios, dicho planteamiento delimita el alcance de la decisión y del precedente sentado en ese caso concreto.