

Consumer protection on
the resolutions issued by the
Superintendence of Residential
Public Services in connection
with the defense of the rights
and interests of users during the
period 2004-2013

Fecha de recepción: 11 de febrero de 2014

Fecha de revisión: 10 de marzo de 2014

Fecha de aceptación: 25 de marzo de 2014

*Javier Arley Murcia Bareño ***

RESUMEN

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es un organismo nacional de carácter técnico, creado a partir del artículo 370 de la Constitución Política de Colombia, encargado de ejercer, mediante disposición presidencial, el control, la inspección y vigilancia de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios; en sujeción a las políticas generales establecidas por la administración pública, y en cumplimiento de los deberes, atribuciones y facultades otorgadas por la Ley y la Constitución.

Los usuarios de los servicios públicos domiciliarios gozan del amparo y la protección que ejerce este organismo de control, mediante la promoción y aplicación de mecanismos de defensa, como la vía gu-

Protección del consumidor sobre las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios en relación con la defensa de los derechos e intereses de los usuarios durante el periodo 2004-2013*

Citar este artículo

Murcia, J. A. (2014). Protección del consumidor sobre las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en relación con la defensa de los derechos e intereses de los usuarios durante el periodo 2004-2013. *Revista Vía Iuris*, 2014 (Nº17), pp. 47-61

bernativa, asimismo, con el uso de canales abiertos de participación y control social ciudadano, frente a los abusos o atropellos generados por las empresas prestadoras; de manera indirecta, mediante actos administrativos regulatorios que dicta la misma entidad, con el propósito de lograr una prestación cada vez más eficiente y efectiva del servicio.

La Superintendencia, es en últimas, la entidad que protege y promueve el cumplimiento de las obligaciones, derechos y deberes que ostentan tanto usuarios como prestadores de servicios públicos domiciliarios, en desarrollo de los fines esenciales del Estado, correspondientes al bienestar general de la población y la mayor proyección social de los habitantes del territorio nacional.

* Artículo resultado de investigación del proyecto titulado: Defensa del consumidor en materia de servicios públicos del grupo de investigación Derecho del consumo (UMNG). Vinculado a la Universidad Militar Nueva Granada. Periodo (2011-2013). Bogotá (Colombia).

** Pregrado en Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Miembro del Semillero de investigación del grupo Derecho del consumo (UMNG) de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico de contacto: inmobiliariomurcia@hotmail.com

Palabras clave

Servicios públicos domiciliarios,
usuarios, Superintendencia,
Resoluciones, defensa, igualdad.

Consumer protection on
the resolutions issued by the
Superintendence of Residential
Public Services in connection
with the defense of the rights
and interests of users during the
period 2004-2013

Defesa do consumidor sobre
as resoluções emitidas pela
Superintendência de serviços
públicos domiciliários em
relacionamento com a proteção dos
direitos e interesses dos usuários
para o período 2004-2013

Favier Arley Murcia Bareño

ABSTRACT

The Superintendence of Residential Public Services is a national agency of technical nature, created from Article 370 of the Constitution of Colombia, which undertakes, by presidential decree, control, inspection and surveillance of the companies providing residential public services; in subjection to the general policies established by the government, and in fulfillment of the duties, responsibilities and powers granted by law and the Constitution.

Users of public services enjoy the support and protection exercised by this agency, through advocacy and implementation of defense mechanisms such as administrative appeals, the use of open channels for participation and citizen control against abuses or violations generated by the service providers; indirectly, through regulatory administrative acts dictated by the same entity, in order to achieve increasingly efficient and effective service delivery.

The Superintendence is ultimately the entity that protects and promotes compliance with the obligations, rights and duties hold by both users and providers of public services, developing the essential purposes of the State, for the general welfare of the population and greater social projection of the inhabitants of the country.

Keywords

Residential public services, users, Superintendence, Resolutions, defense, equality.

RESUMO

A Superintendência de Serviços Públicos Domiciliários é um órgão nacional de caráter técnico criado a partir do artigo 370 da Constituição Política da Colômbia, responsável de exercer por meio de disposição presidencial, o controle, inspeção e vigilância das empresas provedoras de serviços públicos domiciliários; em sujeição às políticas gerais estabelecidas pela administração pública no cumprimento dos deveres, atribuições e faculdades conferidas pela lei e a constituição.

Os usuários dos serviços públicos domiciliários usufruem do amparo e a defesa que exerce esse organismo de controle, através da promoção e aplicação de mecanismos de proteção como recurso administrativo (ou de governo), também, com o uso de canais abertos de participação e controle social cidadão, respeito aos abusos gerados pelas empresas provedoras; de forma indireta, através de atos administrativos regulatórios que emite a mesma instituição (entidade), a fim de que alcance uma prestação mais eficaz e efetiva do serviço.

A Superintendência, é em última instância, a instituição que defende e promove o cumprimento das obrigações, direitos e deveres que possuem os usuários e provedores de serviços públicos domiciliários, em desenvolvimento dos propósitos essenciais do Estado, que correspondem ao geral bem-estar da população e a maior projeção social dos habitantes do território nacional.

Palabras-chave

Serviços públicos domiciliários, usuários, Superintendência, resoluções, defesa, igualdade.

INTRODUCCIÓN

Para hablar de la eficiencia en los servicios públicos domiciliarios, se requiere hablar de la disposición de los medios y recursos necesarios para garantizar la prestación continua y permanente de todos los servicios, lo cual implica, desde luego: la calidad del bien objeto del servicio prestado y su disposición final en cabeza del usuario; la ampliación permanente de la cobertura, con sistemas que compensen las dificultades de pagos de los usuarios menos favorecidos; la atención prioritaria de las necesidades básicas, particularmente las de agua potable y saneamiento básico; la prestación ininterrumpida del servicio; la aplicación de mecanismos de garantía para proteger los derechos de los usuarios y para facilitar su participación en la gestión de su prestación; finalmente, la regulación de un régimen tarifario justo y proporcional para los sectores de bajos ingresos.

La protección de los derechos de los usuarios y consumidores se materializa a través de los mecanismos de defensa, decisiones, actuaciones y disposiciones que de manera diligente aplican las autoridades encargadas de velar por sus derechos, no solo para darle solución conforme al ordenamiento legal a cuanta problemática se suscita, sino para aliviar las cargas que suponen estos conflictos para la parte afectada, es decir para los usuarios.

Esta protección será eficaz, siempre y cuando sea oportuna la intervención de las autoridades administrativas, como el caso de la superintendencia, cuando ocurran abusos de las empresas prestadoras; se apliquen cobros injustificados en contra de los usuarios, asimismo, cuando se desconozcan normas, derechos y obligaciones que sobre servicios públicos domiciliarios, establezcan las decisiones administrativas, la Ley y la Constitución.

Con todo, se puede decir que de acuerdo con los artículos 75-80 de la Ley 142 de 1994, la superintendencia de servicios públicos, hace las veces de protector indirecto de los derechos e intereses de los usuarios, correspondiendo con dicho objetivo, mediante sus funciones administrativas de control, sanción y vigilancia, así como las referidas a la resolución de recursos de apelación y la publicación y manejo de sistemas de información, sin desconocer que también fomenta labores de apoyo para la participación de los usuarios en comités de desarrollo

social, dotando para ello de asesoría, información y capacitación necesaria a los líderes y representantes de los mismos.

METODOLOGÍA

Este artículo es una investigación analítica de algunas resoluciones emitidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD–, exponiendo que tan eficiente es en la mediación que hace bajo el mandato constitucional de 1991, también del desarrollo de la Ley 142 de 1994 y a su vez, permitiendo la interacción que hace el Estado en su obligación de garantizar un servicio público dentro del territorio colombiano. Igualmente, adentra con conceptos claros de palabras claves referenciadas por la doctrina, la jurisprudencia y también por articulistas científicos.

La construcción del presente artículo se desarrolla en el primer presupuesto jurídico que tiene la Superintendencia de Servicios Públicos –SSPD– como agente inspector y vigilante de las reglas jurídicas. Como segundo presupuesto se plantean las funciones, atribuciones y facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios otorgadas por la Constitución Política y por la Ley 142 de 1994. Y el tercer presupuesto legal, en cuanto al mecanismo de defensa que tiene el usuario frente a situaciones propias de las relaciones contractuales durante y después de las relaciones con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Definiciones y conceptos de uso reiterado por la superintendencia de servicios públicos

Los principales conceptos, términos y definiciones en el contexto de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, los encontramos en la Ley 142 de 1994, desde el artículo 14. Entre los cuales se destacan los siguientes:

- a. *Acometida*: Entendida como aquella derivación de la red local que se instala con destino al inmueble que recibe el servicio y de manera general a los edificios de propiedad horizontal y a los condominios. Se utiliza en las redes eléctricas, telefónicas, de aguas y alcantarillado, en este caso la acometida parte de la caja de inspección



- y llega hasta el colector local. En términos de la Real Academia Española una acometida, es una: "Instalación por la que se deriva hacia un edificio u otro lugar parte del fluido que circula por una conducción principal" (RAE, 2013, π. 2).
- b. *Consumo*: Uso o utilidad que le dan las personas a los bienes y servicios que adquieren, con el propósito de satisfacer sus necesidades. Según Villalba Cuellar "un contrato de consumo es un acuerdo de voluntades entre un productor y un consumidor, para la adquisición de bienes o la prestación de servicios. En el contrato de consumo existe una relación jurídica de consumo de carácter convencional" (2012, p. 107).
- c. *Estratificación socioeconómica*: La Ley 142 de 1994 establece en su artículo 14 Numeral 8º que la estratificación: "Es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley" (Ley 142 de 1994, art. 14, num. 8).
- d. *Factura de servicios públicos*: Definida por la Superintendencia de servicios públicos como aquella que corresponde a la cuenta de consumo del usuario, presentada por la empresa prestadora, la cual es un documento de cobro, que una vez firmada por el representante legal de la empresa prestará mérito ejecutivo (Concepto 228, 2011).
- e. *Igualdad*: La Defensa del Consumidor y del Usuario argentino (2014) entiende por la igualdad "un servicio debe ser prestado a todo el que lo necesite, en igualdad de condiciones; no es este un corolario del principio de la igualdad ante la ley" (p. 315).
- f. *Superintendencia de Servicios Públicos*: Es una persona de derecho público adscrita al Ministerio de Desarrollo que tendrá las funciones y la estructura que la ley determina. En la presente ley se aludirá a ella por su nombre, o como "Superintendencia de Servicios Públicos" o simplemente "Superintendencia" (Castro, 2010, p. 146).
- g. *Posición dominante*: Se trata de una circunstancia o condición propia de la empresa prestadora de servicios públicos, cuando opera con un porcentaje superior al 25% de los servicios de mercado que ofrece a los usuarios. Según el artículo 133 de la Ley 142 de 1994, algunas de las cláusulas del contrato de servicios públicos generan abuso de la posición dominante de la empresa, cuando se refieren a: limitar la responsabilidad de la empresa; cuando exigen el traslado de la carga de la prueba al usuario; las que versan sobre disolución del contrato o permiten cambiar desfavorablemente las condiciones del mismo, para beneficio de la empresa; las que condicionan el ejercicio de cualquier derecho contractual de los usuarios del servicio; las que obligan al usuario a adquirir bienes o servicios de la misma empresa, entre otras.
- h. *Saneamiento básico*: Corresponde a todas aquellas actividades relacionadas con el conjunto de servicios públicos domiciliarios de alcantarillado y aseo.
- i. *Servicios públicos*: Son aquellos servicios inherentes a la finalidad del Estado, quien los presta, directamente o a través de comunidades organizadas o por particulares. Para que haya servicio público se requiere que la actividad del Estado tienda a satisfacer necesidades sociales, colectivas, o con miras al interés general.
- j. *Servicios públicos domiciliarios*: La Ley 142 de 1994 establece en su artículo 14 Numeral 29 "Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible, tal como se define en este capítulo" (Ley 142 de 1994, art. 14, num. 29).
- k. *Superintendencia de servicios públicos*: organismo nacional de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo, encargado de ejercer, mediante disposición presidencial, el control, la inspección y vigilancia de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, en sujeción a las políticas generales establecidas por la administración pública, la Ley y la Constitución.

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido que:

Los servicios públicos "domiciliarios" son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. El servicio público es el género y el servicio público domiciliario es especie de aquél (Corte Constitucional, Sentencia T-568 de 1992).

- l. *Recursos*: En el derecho administrativo, es asimilable con la vía gubernativa, como mecanismo de control que permite a las entidades enmen-

dar sus decisiones para ajustarlas de acuerdo a la Constitución y la Ley.

El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la Ley (Ley 142 de 1994, art. 154).

- m. *Suscriptor*: "Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos" (Ley 142 de 1994, art. 154, num. 29).
- n. *Usuario*: "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" (Castro, 2010, p. 146).

Aunque el consumidor, también es entendido en función de su acto económico de consumo, y existen diversas definiciones en el mundo y en el ámbito del derecho al consumo, que no permiten distinguir una categoría clara de este tipo de personas, no obstante, para el derecho colombiano, consumidor es:

Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica. Se entenderá incluido en el concepto de consumidor el de usuario (Ley 1480, 2011, art. 5º num. 3).

Presupuestos jurídicos

Fundamentos legales y jurisprudenciales en el ejercicio de la potestad administrativa de inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos

Dentro de los presupuestos jurídicos que se encuentran en el ordenamiento, observamos fuentes de derecho primarias y secundarias, que son utilizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), como fundamento de sus diversas decisiones en lo relativo a los mecanismos de defensa y/o recursos, utilizados

por el usuario, frente a todo tipo de problemáticas o controversias que se suscitan antes, durante y después de la prestación del servicio público domiciliario.

Esos fundamentos comprenden los legales, los jurisprudenciales y los doctrinales, invocados en sus decisiones, lo que ha permitido ir hilvanando elementos específicos al marco jurídico aplicable para la solución de casos, partiendo de las atribuciones y facultades que prevé la Constitución y la Ley a la SSPD, a fin de permitir la defensa adecuada de los derechos de los usuarios, frente a temas relacionados con: recursos; silencio administrativo; terminación del contrato de servicios públicos; sanciones; solidaridad; consumo facturable, etc.

Recordemos que Colombia realizó una transformación en la materia de la prestación de servicios públicos domiciliarios, pues el Estado cedió sus facultades de gestor y pasó a un agente observador y garante del servicio, con el ánimo de modernizar la prestación del servicio (Atehortua, 2011, p. 43).

La superintendencia y todas las demás agencias estatales relacionadas con servicios públicos ejercen comúnmente control y vigilancia sobre las actividades de servicio público. Pero ya no solo a nivel de regulación. Ahora ya pueden dictar actos de contenido particular y concreto que obliguen a tomar correctivos a todas las empresarios y agentes que intervienen en la operación (Bastidas, 2014, pp. 51-65).

Fuentes Legales Respecto de las funciones, atribuciones y facultades de la Superintendencia de servicios públicos

En esta sección se hará un repaso de los atributos, facultades y funciones otorgadas por la Ley y la Constitución a la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, en todo lo relativo al cumplimiento de los deberes y las obligaciones que corresponden a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

En principio, revisaremos el artículo 370 de la Constitución Política de Colombia, el cual justifica el fundamento constitucional de su existencia, y establece que:

Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los

servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten (Constitución Política Colombiana, 1991, art. 370).

Por su parte, los artículos 75 y 76 de la Ley 142 de 1994, retoman esta disposición constitucional y disponen que el control, inspección y vigilancia, en cabeza del Presidente de la República, la cual se desarrollará a través de la SSPD, el superintendente y sus respectivos delegados. Asimismo, con respecto a la naturaleza jurídica de la SSPD, se menciona que se trata de una entidad u organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico¹, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial.

A su turno, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, nos habla de las funciones especiales de la SSPD, frente al control, inspección y vigilancia, de los sujetos sometidos a su regulación, estas corresponden a:

79.1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.

79.2. Vigilar y controlar el cumplimiento de los contratos entre las empresas de servicios públicos y los usuarios, y apoyar las labores que en este mismo sentido desarrollan los "comités municipales de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios"; y sancionar sus violaciones.

79.3. Establecer los sistemas uniformes de información y contabilidad que deben aplicar quienes presten servicios públicos, según la naturaleza del servicio y el monto de sus activos, y con sujeción siempre a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

¹ A esta entidad le corresponde formular la política de Gobierno en materia social del país relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos del agua potable y saneamiento básico y expedir resoluciones, circulares y demás actos administrativos de carácter general o particular necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Resolución 1096 de 2000.

79.4. Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el artículo 85 de esta Ley; liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.

79.5. Dar concepto a las comisiones y ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.

(...)

79.15. Dar conceptos, no obligatorios, a petición de parte interesada, sobre el cumplimiento de los contratos relacionados con los servicios a los que se refiere esta Ley; y hacer, a solicitud de todos los interesados, designaciones de personas que puedan colaborar en la mejor prestación de los servicios públicos o en la solución de controversias que puedan incidir en su prestación oportuna, cobertura o calidad.

79.16. Todas las demás que le asigne la ley (...) (Ley 142 de 1994, art. 79).

Adicionalmente, conforme a la Ley 689 de 2001, se modifican algunos preceptos normativos de la Ley 142 de 1994 y se asignan nuevas funciones a la SSPD, en materia de derechos a los usuarios, entre ellas las siguientes:

16. Señalar, de conformidad con la Constitución y la ley, los requisitos y condiciones para que los usuarios puedan solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley (...).

25. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios (...).

29. Resolver los recursos de apelación que interpongan los usuarios conforme a lo establecido en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994 (...).

31. Podrá ordenar en el acto administrativo que resuelva el recurso de apelación de que tratan los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, la devolución de los dineros que una empresa de servicios públicos retenga sin justa causa a un

usuario, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la decisión respectiva (...) (Ley 189 de 2001).

Como se puede apreciar, en materia de recursos, la SSPD tiene una función clara, como instancia de control administrativa, y es la de resolver los recursos de apelación que de manera subsidiaria interpongan los usuarios, frente al agotamiento del recurso de reposición que se surte en sede de empresa. También resuelve las apelaciones contra las decisiones de los Personeros Municipales, y las impugnaciones contra la elección de vocales de control, asimismo, hace las veces de segunda instancia frente a los recursos de reposición que interpongan los usuarios, en materia de estratificación.

De acuerdo con el inciso final del artículo 159 de la Ley 142 de 1994: "El recurso de apelación sólo puede interponerse como subsidiario del de reposición ante la superintendencia".

En ese sentido, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-263 de 1996 ha dicho que:

La asignación de la competencia a la Superintendencia para resolver el recurso de apelación, obedece no solamente a criterios de imparcialidad, sino de eficacia y eficiencia, como es la de buscar que un órgano especializado sea el único encargado de decidir los recursos contra los actos de las empresas a nivel nacional, porque ello contribuye a diseñar una doctrina uniforme que sirva de orientación para el desarrollo de las actividades de aquéllas, sin que ello sea óbice para que se deleguen o desconcentren funciones en oficinas o dependencias regionales de dicha entidad, de modo que los usuarios de la periferia tengan acceso expedito a dicho recurso, garantizándose así el principio de inmediatez (Corte Constitucional, Sentencia C-263 de 2006).

Por otro lado, la SSPD tiene el deber de desarrollar un Sistema Único de Información con el propósito de surtir toda la información relativa a las entidades prestadoras de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, para que de forma pública se pueda acceder a toda la información necesaria de estas entidades, en desarrollo de lo establecido en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994.

A su turno, el artículo 14 de la Ley 689 de 2001 nos habla de la finalidad de este sistema, que corresponde a:

1. Evitar la duplicidad de funciones en materia de información relativa a los servicios públicos.
2. Servir de base a la Superintendencia de Servicios Públicos en el cumplimiento de sus funciones de control, inspección y vigilancia.
3. Apoyar las funciones que deben desarrollar los agentes o personas encargadas de efectuar el control interno, el control fiscal, el control social, la revisoría fiscal y la auditoría externa.
4. Apoyar las funciones asignadas a las Comisiones de Regulación.
5. Servir de base a las funciones asignadas a los Ministerios y demás autoridades que tengan competencias en el sector de los servicios públicos de que tratan las Leyes 142 y 143 de 1994.
6. Facilitar el ejercicio del derecho de los usuarios de obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 9.4 de la Ley 142 de 1994.
7. Apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80.1 de la Ley 142 de 1994, y servir de apoyo técnico a las funciones de los departamentos, distritos y municipios en sus funciones de promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia de los servicios públicos.
8. Mantener un registro actualizado de las personas que presten servicios públicos sometidos al control, inspección y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos (Ley 689 de 2001, art. 14).

Ahora bien, la superintendencia a través de sus funciones de inspección y vigilancia, también protege de forma directa los derechos de los usuarios que están a la espera de una decisión, cuando por omisión de la entidad, no se da respuesta oportuna de la solicitud del usuario.

En este caso, opera el denominado silencio administrativo, que se explicará con más detalle en la siguiente sección.

Finalmente, la SSPD ostenta una facultad sancionadora, la cual se encuentra regulada a partir del artículo 81 de la Ley 142 de 1994; aquí se incluyen sanciones relacionadas con amonestaciones, multas, ordenes de suspensión de las funciones del infractor o de separación de los cargos administrativos, solici-



tud de caducidad de los contratos a las autoridades respectivas, y una de las más fuertes, quizás, la toma de posesión de la empresa prestadora por suspensión temporal o definitiva de sus actividades.

Igualmente, la Ley 689 de 2001, incluye algunas facultades sancionatorias en cabeza de la SSPD relacionadas con competencia desleal entre empresas y las que soliciten las Comisiones de regulación respectivas.

Fuentes legales respecto de los derechos y los mecanismos de defensa de los usuarios.

En esta sección se hablará de los medios de defensa que los usuarios disponen para el ejercicio de sus derechos, de sus derechos, y de las funciones otorgadas por la Ley y la Constitución a la SSPD, para lograr el cumplimiento de los deberes y las obligaciones que corresponden a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Para empezar, observamos que los fundamentos primarios se encuentran en la Constitución, y en primer lugar hablaremos del derecho de petición, que se encuentra regulado en el artículo 23 de la misma:

Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales (Constitución Política colombiana, 1991, art. 23).

En este precepto se incluye y desarrolla el derecho fundamental de petición a que todas las autoridades administrativas del Estado o particulares que prestan servicios públicos, se encuentran obligados.

El derecho de petición es un instrumento constitucional que se puede ejercer de forma particular o general, y lo puede elevar, en este caso, el usuario a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, o a las entidades de control a fin de obtener información oportuna sobre algún asunto de su interés.

De acuerdo con la sentencia de tutela: T-206 de 1997, sobre respuesta al derecho de petición, así como las sentencias T-256 de 1999 y T-377 de 2000, sobre el núcleo del derecho de petición de la Corte Constitucional, la respuesta de las autoridades solicitadas o consultadas a través del ejercicio legítimo

de este derecho fundamental, están en el deber de entregar al peticionario una resolución pronta y oportuna de la cuestión que ha sido objeto de petición, en ese caso, la respuesta deberá cumplir con requisito adicional, y es la de resolver de fondo, de forma clara precisa y congruente lo solicitado. Es decir, que no basta con una respuesta formal de la petición, pues además se requiere que el pronunciamiento de la entidad sea sobre el fondo de lo solicitado.

Asimismo, hay que considerar, de acuerdo con la Corte Constitucional que:

(...), la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea un derecho de petición no la exonera del deber de responder sobre la cuestión que le ha sido puesta en conocimiento (Corte Constitucional, Sentencia T-312 de 2006).

No obstante, la misma Corte ha aclarado que:

El derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Esto quiere decir que la resolución a la petición, "(...) producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional (Corte Constitucional, Sentencia T-146 de 2012).

Ahora bien, en materia de servicios públicos domiciliarios, todo lo relativo al derecho de petición y los recursos, se encuentra regulado en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, aclarando que es de la esencia del Contrato de Condiciones Uniformes, que el usuario pueda hacer uso de la queja y los recursos frente a la prestación de estos servicios.

De igual forma, las empresas tienen la obligación de contestar los recursos respectivos que son elevados y presentados a su consideración por los usuarios, toda vez que si no contestan, se someterán a las re-

glas del silencio administrativo positivo (SAP), como para el efecto lo dispone el artículo 158 en los siguientes términos:

La empresa responderá los recursos, quejas y peticiones dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación. Pasado ese término, y salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspicio la demora, o que se requirió de la práctica de pruebas, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en forma favorable a él (Ley 142 de 1994, art. 158).

Por su parte, la Corte constitucional ha aclarado que, no obstante lo anterior:

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición (Corte Constitucional, Sentencia T-146 de 2012).

Por tal motivo la entidad de servicios públicos tiene un deber casi que absoluto frente a las peticiones que elevan respecto del servicio, los mismos usuarios, cabe señalar que la SSPD, tiene la potestad de sancionar a las empresas que no cumplan con la resolución que se configura a través del silencio administrativo positivo.

De otra parte, de acuerdo al artículo 17 de la Ley 689 de 2001, con el cual se modificó el artículo 104 de la Ley 142 de 1994:

Toda persona o grupo de personas podrá solicitar por escrito la revisión del estrato urbano o rural que se le asigne. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la alcaldía municipal, en un término no superior a dos (2) meses, y las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito quien deberá resolverlo en un término no superior a dos (2) meses. En ambos casos, si la autoridad competente no se pronuncia en el término de dos (2) meses, operará el silencio administrativo positivo (Ley 189 de 2001, art. 17).

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 142 de 1994, los derechos de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, y por ende sus reclamaciones

pueden corresponder con aspectos relacionados frente a la medición de sus consumos reales; la elección del prestador y proveedor del servicio; la obtención de bienes y servicios de alta calidad; y la obtención de información completa, precisa y oportuna, en relación con las actividades que realicen las empresas prestadoras.

La Corte Constitucional, por su parte, ha establecido que también son derechos de los usuarios los siguientes:

(...) 1. Derecho a ser tratado dignamente por ésta (art. 1º de la C.P), 2. Derecho a no ser discriminado por la empresa de servicios públicos domiciliarios (Art. 13 C.P), 3. Derecho a ser clara y oportunamente informado de sus obligaciones y de las consecuencias de incumplirlas (Art. 15 C.P), 4. Derecho a que sus recursos sean resueltos antes de que se corte el servicio (Arts. 23 y 29 C.P), 5. Derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes (Art. 83 C.P) (Corte Constitucional, Sentencia T-270 de 2004).

En efecto, cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios, no reconozcan o no fallen a favor del reconocimiento de estas garantías y derechos, los usuarios están facultados a interponer los mecanismos administrativos correspondientes en sede de empresa, de los cuales se incluyen, el derecho de presentar peticiones, quejas y los respectivos recursos administrativos.

HALLAZGOS INVESTIGATIVOS

A continuación se presenta un análisis crítico de los elementos y criterios más determinantes y concluyentes de las resoluciones emitidas por la SSPD en temas relacionados con: recursos, silencio administrativo, terminación del contrato de servicios públicos, sanciones, solidaridad y consumo facturable, a fin de evaluar su efectividad como organismo de control frente a la defensa y protección de los derechos de los usuarios y/o consumidores de servicios públicos domiciliarios. El propósito de este texto será el de llegar a conclusiones concretas sobre qué tanto se viene protegiendo al usuario en sus relaciones de consumo con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. Esta sección se enriquecerá a través de líneas de decisión y estadísticas, que re-

flejen, tendencias, simetrías o elementos reiterativos que además de las fuentes, hayan servido de base, en las decisiones adoptadas, a fin de definir el grado de efectividad de la SSPD y su coherencia con sus propias decisiones y el ordenamiento jurídico. Las decisiones que se evaluarán a continuación corresponden a las resoluciones adoptadas en el periodo comprendido entre 2004-2013, y el comparativo para medir su efectividad se hará con base al sistema de gestión documental presentado por la SSPD, que muestra mediante gráficos y estadísticas, el panorama de los derechos y reclamaciones de los usuarios en un periodo de medición reciente.

Requisitos de la Superintendencia de servicios públicos en la presentación de Quejas, Peticiones y Recursos administrativos

La SSPD, ha sido enfática en exigir claridad a los usuarios que presentan quejas, peticiones o recursos para el reconocimiento efectivo de los derechos que reclaman, cuando hay lugar a ellos. Los usuarios deben ostentar la legitimación de la causa por activa, ya que una empresa de servicios públicos domiciliarios no puede presentar una petición por él, ante otra entidad del mismo tipo, pues tratándose además de una persona jurídica que compete en un mismo contexto de mercado regulado, su actuación puede ser reprochada a la luz de una conducta de competencia desleal. Tal es el caso, de la Resolución SSPD-5925 de 2012, en la cual una empresa de servicios públicos, radicó la petición de un usuario, sin autorización o representación del mismo, para ser efectiva la configuración de un silencio administrativo.

Sin lugar a dudas, una empresa de servicios públicos no puede asumir posturas de representación de los intereses de un usuario ante otra empresa de servicios públicos, pues incurre en una competencia desleal, y pierde la legitimación de la causa por activa para actuar, como solicitante, recurrente o peticionaria. No obstante, en el presente caso, se aclara que no se acreditó la existencia de tal representación al usuario, pues lo que hubo fue una agencia oficiosa, de parte de la empresa prestadora, quien se limitó a radicar los documentos del representante o mandatario del usuario interesado, más no actuó a razón de representación de los intereses del usuario.

En efecto, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 142 de 1994:

Las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben evitar privilegios y discriminaciones injustificados, y abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia (Ley 142 de 1994, art. 34).

En el presente caso, quien trató de aprovechar la situación fue la empresa recurrida, quien se valió de estos argumentos para evitar cumplir o reconocer la configuración de un silencio administrativo positivo.

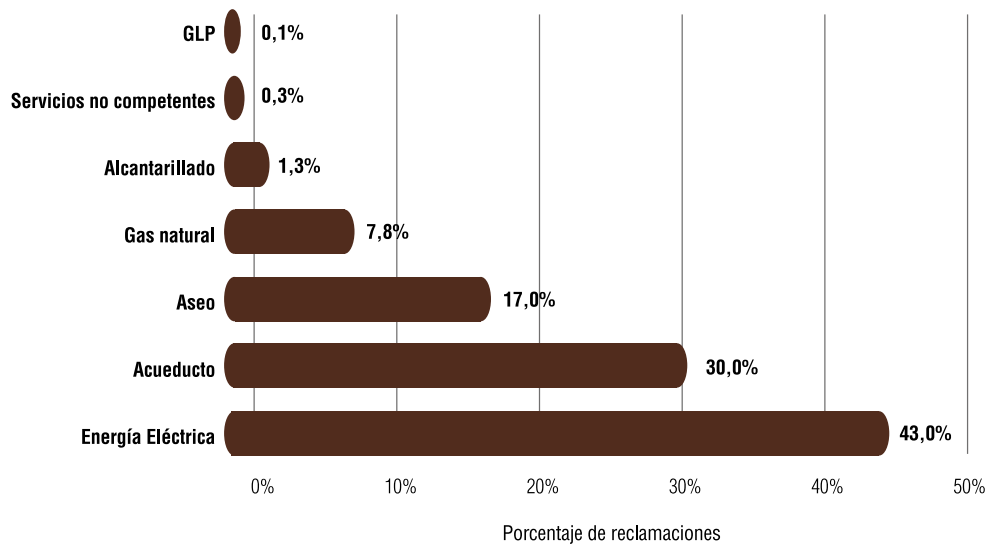
Por otra parte, la SSPD ha establecido que durante la interposición de un recurso, si no se hace la claridad de la reposición y en subsidio la apelación, se entenderá que no se pide la apelación, por tal motivo, la empresa no le dará el trámite ante la SSPD. Ese fue el caso que motivó la Resolución SSPD- 2379 de 2004, en el cual el usuario, interpuso recurso por un inconformismo en el servicio facturado, algo que la SSPD resolvió, acarrando que de conformidad con el artículo 154 de la misma el derecho de petición y el recurso son medios de defensa que los usuarios pueden emplear contra los actos administrativos de suspensión, terminación y corte del servicio, sin embargo no proceden cuando con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno. Precisamente en ese caso la factura recurrida correspondió al consumo generado de hace más de cinco meses, circunstancia que tampoco permitía su revisión.

Ahora bien, el mero inconformismo del usuario no lo exonera del pago del servicio recibido, porque es claro que el contrato de condiciones uniformes, es un contrato oneroso, y que la demanda del servicio genera un costo para la empresa que debe ser sufragado de acuerdo a su consumo generado. Por otro lado, la interposición del recurso por parte del usuario en la sede de la empresa siempre debe manifestar claramente la intención de la reposición y en subsidio la apelación, pues no son de recibo para la SSPD que sea concedido por intermedio de la empresa prestadora.

Por otro lado, frente a la interposición de recursos, las reclamaciones recibidas por servicio para el periodo comprendido entre junio de 2011 y julio de 2012, ascendieron a total de 76.890, distribuidas en los siguientes servicios:

* Protección del consumidor sobre las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en relación con la defensa de los derechos e intereses de los usuarios durante el periodo 2004-2013

Cuadro 1



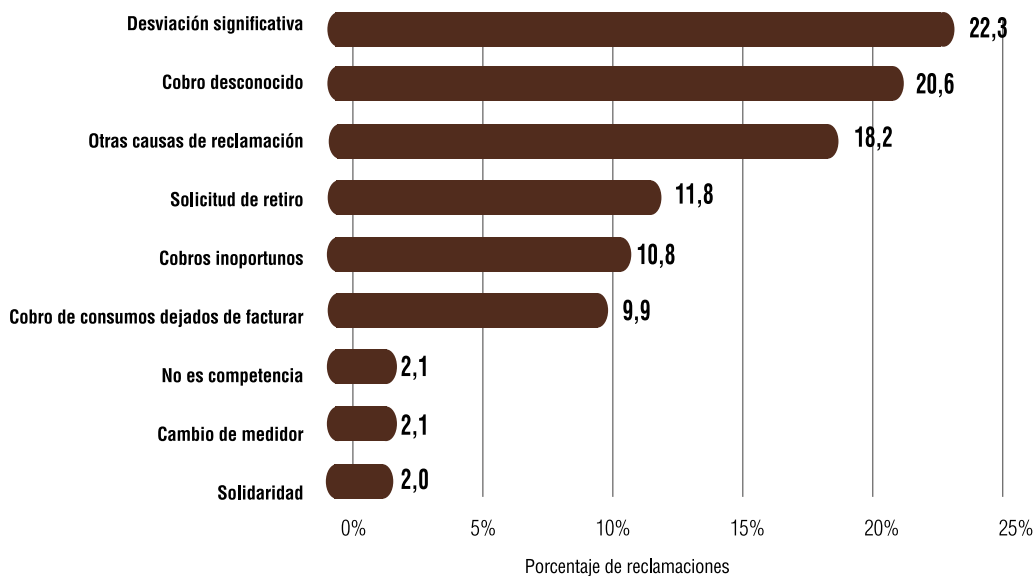
Fuente: SSPD, Balance de gestión, retos y expectativas de los SP 2002-2010

Tipos de reclamaciones frecuentes

De acuerdo con la SSPD, los tipos específicos de reclamación, en el mismo periodo establecido, para el cuadro anterior, muestra que principalmente recaen en aspectos relacionados con *desviación significativa*, después se observa que por cobro desconocido es la causal que le sigue en frecuencia

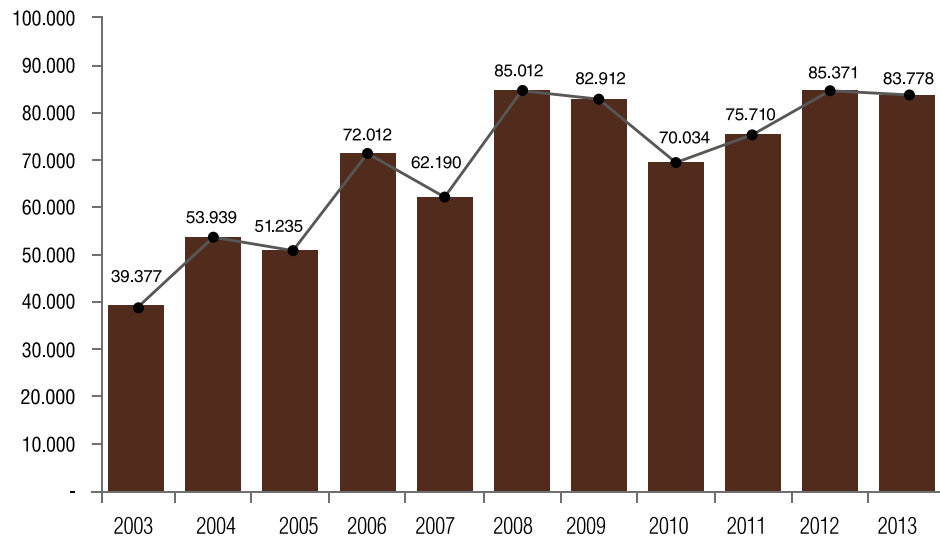
de reclamaciones y la de menor porcentaje es por solidaridad como lo muestra (cuadro 2), también observamos que para el 2013 el total de los tramites recibidos fue inferior al del 2012 por casi dos mil trámites. Y en el cuadro número 4, se evidencia que los recursos de apelación están de primer orden con un 51.2% de los trámites ejercidos ante la superintendencia.

Cuadro 2



Fuente: SSPD, Balance de gestión, retos y expectativas de los SP 2002-2010.

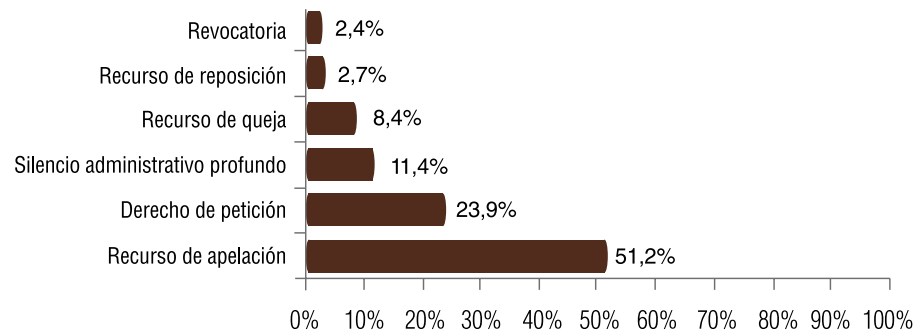
Cuadro 3 Histórico de Trámites Recibidos



Fuente: Sistema de Gestión Documental - ORFEO 2013

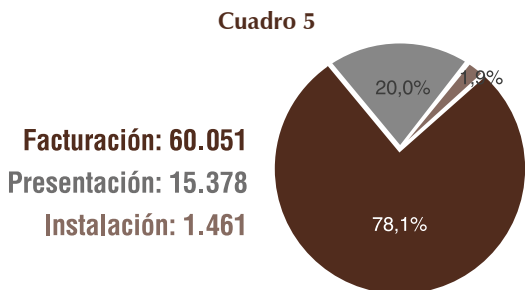
Cuadro 4

TIPO	RECIBIDOS 2013	%
Recurso de apelación	42.901	51,2%
Derecho de petición	20.012	23,9%
Silencio administrativo positivo	9.592	11,4%
Recurso de queja	7.046	8,4%
Recurso de reposición	2.229	2,7%
Revocatoria	1.998	2,4%
TOTAL	83.778	100,0%



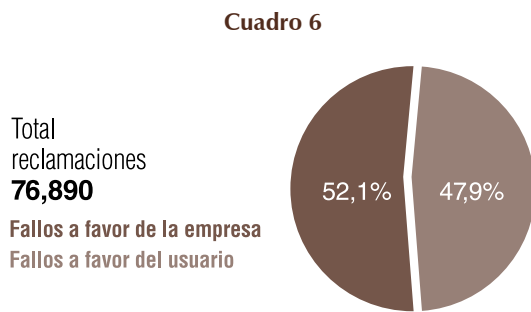
Fuente: Sistema de Gestión Documental – ORFEO 2013

Dentro de otro histórico se aprecia que la superintendencia para el año 2002 al 2010, tuvo en reclamaciones principalmente en facturación, en primer lugar, prestación e instalación en segundo y tercer lugar, como se puede apreciar a continuación:



Fuente: SSPD, Balance de gestión, 2002-2010.

Durante este mismo periodo de recepción de reclamaciones, se estableció un porcentaje casi parejo de fallos a favor de los usuarios y las empresas, en el que parece haber un aparente dominio de las empresas prestadoras.



Fuente: SSPD, Balance de gestión, 2002-2010.

Reclamaciones por desviación significativa

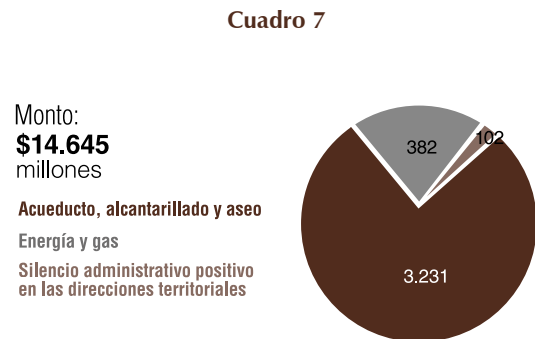
La *desviación significativa* corresponde a una circunstancia en el cual el usuario percibe un incremento en el consumo, que debe producirse, como su nombre lo indica de forma significativa. Ese incremento, debe ser rápida y oportunamente revisado por la empresa, mediante la respectiva verificación técnica, de los respectivos medidores.

La SSPD, mediante Resolución SSPD- 8745 de 2008, y de forma similar, en la Resolución SSPD-5355 de 2007, estableció que frente el tema de las desviacio-

nes significativas, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P, ha venido incurriendo, de forma reiterada, en una práctica contraria al ordenamiento jurídico, al facturar consumos, con incrementos significativos, sin cumplir con su deber de revisar, detectar y corregir de manera previa estas anomalías, para el correcto funcionamiento de los instrumentos respectivos, asimismo, el de otorgar un tratamiento justo a los usuarios, toda vez que cuando no es culpa de ellos los errores en los medidores, se deben considerar otros procedimientos, como los establecidos en la Ley 142 de 1994. Pero ante todo, por el hecho de que la medición, en el ámbito de los servicios públicos domiciliarios, constituye un derecho, que de manera especial recae a favor del usuario, quien es la parte débil del contrato, pero sobre todo porque es la parte pasiva dentro del ámbito procedimental en lo que respecta al tema probatorio, en virtud de que la carga de la prueba siempre está en cabeza de la empresa prestadora.

Sanciones y silencio administrativo

De las sanciones impuestas por la SSPD, se establecieron un total de 3715 en el periodo comprendido entre junio de 2011 y julio de 2012, mostrando, claramente, el siguiente comportamiento:

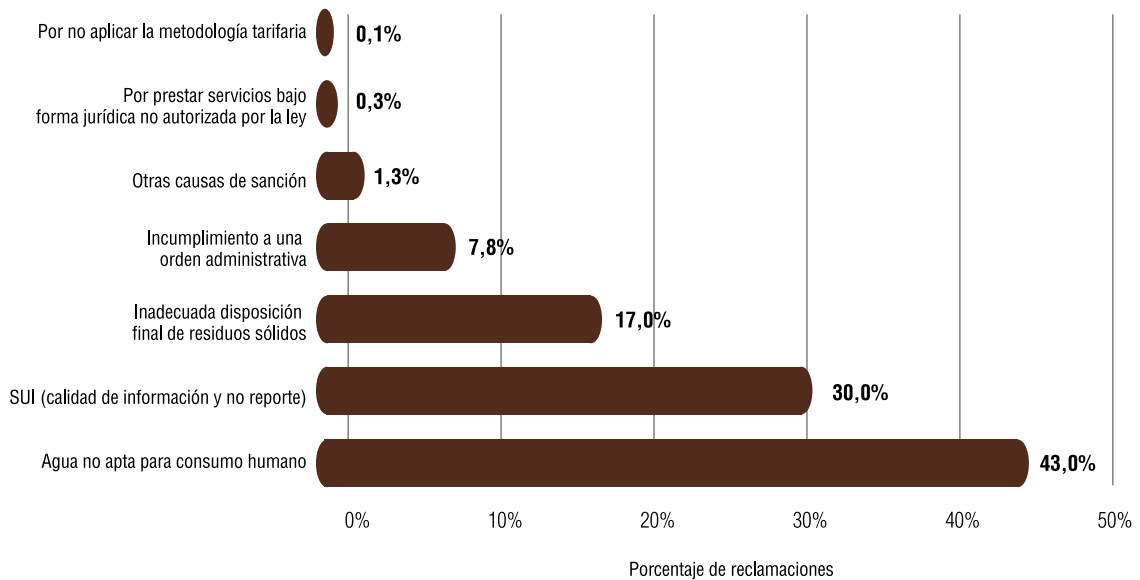


Fuente: SSPD, Balance de gestión, 2002-2010.

En lo que respecta a sanciones por silencio administrativo positivo, para el mismo periodo, ascienden a un total de 3231.

En lo que respecta a las causales frecuentes de sanciones de acueducto alcantarillado y aseo, para el mismo periodo, suman un total de 382, por un monto aproximado de \$4900 millones de pesos, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 8



Fuente: SSPD, Balance de gestión, 2002-2010.

CONCLUSIONES

Se infiere que el usuario del servicio cuenta con un esfuerzo metodológico que ha hecho el legislador para que el estado efective con sus órganos de control la regulación de la materia de Servicios Públicos Domiciliarios, pues es, la Superintendencia de Servicios Públicos –SSPD- en los eventos en que el usuario haga uso de peticiones, quejas y reclamos -PQR- en las oficinas del prestador del servicio y esta a su vez, si no da contestación en el término legal o su respuesta no es ajustada a los derechos del consumidor, el beneficiario del servicio podrá a través de la reposición ante la misma prestadora de servicio y en subsidio de apelación, la cual la empresa hará tramite a la SSPD para que resuelva el asunto en controversia. Y de esta manera se efectiviza de forma parcial la protección del consumidor en materia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Es una obligación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos en la prestación de servicios públicos, controlando la simetría contractual entre el prestador

del servicio y el usuario del mismo, evitando una posición dominante del prestador ante el usuario.

El mecanismo de defensa del usuario es otorgado vía constitucional por el artículo 23 de la Constitución Política y también lo es por regulación del artículo 152 de la Ley 142 de 1994; cabe anotar que el hecho de presentar una reclamación o interponer los recursos de ley no inferirá en una respuesta a favor de los intereses del usuario, pues esto es congruente con el debido proceso.

Las empresas prestadoras de servicios no pueden representar por pasiva a los usuarios, pues estaría incurriendo en una competencia desleal, como tampoco pueden interponer un recurso de apelación sino fue invocado por el usuario.

En conclusión, tenemos una normatividad del Estado Colombiano que permite un debido proceso entre el usuario del servicio y la empresa prestadora del mismo, pero si es de colegir que nos falta avanzar en la promulgación de los derechos de los usuarios y de universalizar los temas que trata toda una ley que rige la materia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atehortua, C. (2008). *Régimen de los servicios públicos domiciliarios. En el contexto de la doctrina constitucional*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike.
- Bastidas, H. (2014). La actividad administrativa, la función pública y los servicios públicos. *Con-Texto revista de Derecho y Economía*. Universidad Externado. (No. 41) (Enero-Junio 2014), pp. 51-65.
- Castro, J. (2010). *Régimen de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Congreso de la República. Ley 142 (11, Julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1994. Nº 41.433.
- Congreso de la República. Ley 689 (28, agosto, 2001). por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 2001. Nº 4.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-578 (3, noviembre, 1992). Magistrado: Alejandro Martínez Caballero. Expediente Nº T-1848.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-540 (24, Septiembre, 1992). Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente T-3126.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-263 (3, junio, 1996). Magistrado Antonio Barrera Carbonell. Expediente D-1059.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-206 (26, abril, 1997). Magistrado José Gregorio Hernández Galindo. Expedientes acumulados T-81209, T-106543, T-110914 y T-111424.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-377 (03, abril, 2000). Magistrado Alejandro Martínez Caballero. Expediente T- 256.199.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-270 (19, marzo, 2004). Magistrado Jaime Córdoba Triviño. Expedientes acumulados T-684762, T-684763, T-684765, T-684766, T-684767, T-684768, T-685872, T-685873, T-685874, T-685919, T-685926, T-685927, T-685929, T-685930, T-685942, T-685944 y T-686052.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-312 (20, abril, 2006). Magistrado Alfredo Beltrán Sierra. Expediente T-1302266.
- Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-146 (02, marzo, 2012). Magistrado Jorge Ignacio Pretel Chaljub. Expediente T- 3.265.201.
- Farina, J. (2014). *Defensa del consumidor y del usuario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Real Academia Española (RAE). Diccionario de la Lengua Española- vigésima segunda edición. Recuperado el 25 de Mayo de 2013. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=dolor>
- Rodríguez, L. (2008). *Derecho administrativo general y colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2013). *Servicio al ciudadano. Informe estadístico de trámites 2013 y servicios 2013*. Recuperado el 18 de febrero de 2015. Disponible en <http://www.superservicios.gov.co/Servicio-al-ciudadano/Estadísticas>
- Villalba, J. *Introducción al derecho del consumo*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. 2012.