

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 32

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-155

Señor
XXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicados

TEMA: SERVICIO PUBLICO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO.

Subtema: Obligación de la prestación continua del servicio en condiciones de calidad.

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

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

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), mediante radicados nro. 20265291485202 del 10 de abril de 2026 y nro. 20265291510682 del 13 de abril del mismo año, nos trasladó por competencia la solicitud de la peticionaria de un concepto jurídico orientador respecto de la responsabilidad del Estado y de los operadores de servicios públicos domiciliarios, particularmente en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto, frente a los siguientes supuestos fácticos: i) facturación del servicio en periodos en los que no habría existido suministro efectivo de agua; ii) interrupciones prolongadas del servicio; iii) deficiencias en la calidad del agua; iv) continuidad en el cobro de obligaciones originadas en un operador anterior pese al cambio de prestador; y v) ausencia de soluciones efectivas frente a las afectaciones denunciadas.

En ese sentido, las preguntas específicas planteadas serán absueltas de manera puntual en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷.

Decreto 1575 de 2007⁸.

Resolución CRA 943 de 2021⁹.

Concepto SSPD-OJ-2025-402.

Concepto SSPD-OJ-2025-354.

Concepto SSPD-OJ-2025-019.

Concepto SSPD-OJ-2024-501.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, conforme con lo

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

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

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

⁸ "Por el cual se establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua para consumo humano"

⁹ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones"

dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

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

Bajo estas precisiones, y con fines exclusivamente orientadores, a continuación, se desarrollan los ejes temáticos necesarios para resolver la consulta formulada.

i. Régimen jurídico de la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y deberes de continuidad, eficiencia y calidad y acceso efectivo al servicio

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, mientras que el artículo 366 superior dispone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son finalidades sociales del Estado y serán objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable. En ese contexto, el servicio público domiciliario de acueducto reviste especial relevancia constitucional, en consideración a su estrecha relación con la satisfacción de necesidades básicas, la salubridad pública y las condiciones mínimas de vida digna de la población.

En desarrollo de tales mandatos, el artículo 5.1 de la Ley 142 de 1994 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, (...) por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”

En ese sentido, la citada norma asigna a los municipios la competencia de asegurar que los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible se presten a sus habitantes de manera eficiente, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central en los casos previstos en la ley. Lo anterior evidencia que, aun cuando la prestación pueda realizarse a través de distintos esquemas empresariales o institucionales, subsiste el deber estatal de garantizar que el servicio sea prestado bajo condiciones de continuidad, calidad y eficiencia.

Adicionalmente, es preciso traer a colación algunas definiciones contenidas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, en relación con los servicios de acueducto y alcantarillado, así como de las actividades complementarias a los mismos, cuya inspección, vigilancia y control se encuentra a cargo de la Superservicios:

“Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...) **14.2. Actividad complementaria de un servicio público.** Son las actividades a que también se aplica esta Ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta Ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades.

(...) **14.21. Servicios públicos domiciliarios.** Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica (...), y distribución de gas combustible, tal como se definen en este capítulo.

14.22. Servicio público domiciliario de acueducto. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.” (Subraya fuera del texto)

Del contenido de estas definiciones se desprende que, en términos generales, para poder realizar la prestación del servicio de acueducto, esta debe realizarse por medio de tuberías y conductos, los cuales se denominan en términos generales redes de acueducto (primarias y secundarias), y que son las que conforman la infraestructura de prestación de este servicio, y es justamente a través de estas redes, que el líquido vital se conduce y transporta desde el lugar de su procesamiento y tratamiento, hasta el inmueble al cual se le va a prestar el servicio.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el servicio público domiciliario de acueducto corresponde a la distribución de agua apta para el consumo humano a través de redes, debe existir una infraestructura que permita el acceso efectivo del servicio al domicilio del usuario y/o suscriptor, mediante redes físicas o humanas con puntos terminales en los lugares donde habitan o laboran los usuarios del servicio, bajo la regulación, control y vigilancia del Estado, a cambio del pago de una tarifa previamente establecida, cuyo objeto es la satisfacción de sus necesidades básicas de bienestar y salubridad, como lo señala la norma. En consecuencia, la prestación del servicio no se agota en la simple existencia formal de una relación contractual o de facturación, sino en la efectiva disponibilidad y suministro del servicio en las condiciones prevista en la Ley.

A su vez, el artículo 136 de la Ley 142 de 1994 dispone que la prestación continua de un servicio de buena calidad constituye la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos. Veamos:

“ARTÍCULO 136. CONCEPTO DE FALLA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO. La prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos.

El incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio se denomina, para los efectos de esta Ley, falla en la prestación del servicio.

La empresa podrá exigir, de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato, que se haga un pago por conexión para comenzar a cumplir el contrato; pero no podrá alegar la existencia de controversias sobre el dominio del inmueble para incumplir sus obligaciones mientras el suscriptor o usuario cumpla las suyas.”

En ese sentido, la prestación continua del servicio en condiciones de calidad es la obligación de mayor importancia a cargo de los prestadores del servicio de acueducto, y su incumplimiento puede configurar una falla en la prestación del servicio en los términos del artículo 136 de la Ley 142 de 1994.

De ello se desprende que la continuidad, eficiencia y calidad del servicio de acueducto no constituyen simples postulados programáticos, sino obligaciones jurídicas concretas cuyo incumplimiento puede generar consecuencias contractuales, administrativas y, en determinados eventos, patrimoniales.

ii. Facturación sin prestación efectiva del servicio y reglas sobre medición y cobro

La Ley 142 de 1994 prevé, además de los principios de continuidad, calidad y eficiencia en la prestación del servicio, que la facturación corresponda al consumo real o debidamente estimado conforme a criterios técnicos y legales aplicables. Veamos:

“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO. *La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.*

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

(...)

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario.

(...)

En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que, por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. *Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad*

si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

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

De conformidad con lo anterior, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que la empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan y a que el precio que se cobre al usuario corresponda, como regla general, al consumo real del servicio, salvo los casos en que la medición no sea posible y deba acudir mecanismos de estimación o aforados bajo criterios legales y técnicos. En tales casos, la estimación del consumo deberá encontrarse debidamente sustentada en criterios técnicos objetivos y verificables.

Por su parte, el artículo 148 ibídem dispone expresamente que no se podrán cobrar servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.

En ese sentido, la medición del consumo por parte del usuario es el elemento principal del precio, y en caso de falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. Ahora bien, si esta ocurre por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas supletorias establecidas en las normas referidas.

De manera concordante, las citadas normas reconocen a los usuarios, entre otros, el derecho a obtener la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, a recibir facturas claras y a presentar peticiones, quejas y recursos frente a la prestación del servicio y la facturación.

Sobre este asunto particular, esta Oficina Asesora Jurídica ha precisado en su Concepto SSPD-OJ-2025-402, que la factura debe reflejar conceptos válidamente causados y que, cuando el servicio se encuentra efectivamente suspendido, no resulta procedente registrar consumos inexistentes; sin perjuicio de ello, ciertos componentes como el cargo fijo pueden ser cobrados cuando la regulación lo autoriza y remuneran la disponibilidad permanente del servicio y la infraestructura asociada. Veamos:

“De esta forma, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultados para realizar cobros que no estén autorizados por la normativa. Esto es, los cobros a realizar por el prestador solamente proceden por los servicios prestados, las tarifas y los conceptos previstos en las condiciones uniformes de los contratos y la normativa aplicable.”

En efecto, tomando en consideración el hecho de que la tarifa son los “cargos” que se pagan por el servicio recibido, y que dicha tarifa debe remunerar los costos eficientes en que incurrió el prestador para poder efectuar la prestación del servicio, es claro que los prestadores realizan tales actividades comerciales respecto de los usuarios a ellos vinculados, a cambio de un precio, el cual se fija de acuerdo al régimen tarifario aplicable y atendiendo los criterios de costos, solidaridad social y redistribución de ingresos, tal como lo dispone el artículo 367 de la Constitución Política.

En este contexto, durante la suspensión del servicio, cuando la misma haya sido materializada por el prestador, no será procedente el registro de consumos, siempre que, además, el usuario cumpla con la normativa. No obstante, considerando la procedencia en el cobro para algunos servicios públicos domiciliarios del cargo fijo, en consideración de la disponibilidad que tiene el usuario, es procedente el cobro de este cargo pese a la suspensión del servicio.

A su vez, es preciso mencionar que cada caso particular debe ser analizado, en el sentido de establecer los aspectos que por contrato y normativa es procedente su cobro en la factura, conforme con las autorizaciones de inclusión en la factura respecto de conceptos diferentes a los derivados de la prestación del servicio público domiciliario, por cuanto, al tratarse de una obligación diferente, su cobro continuará aun cuando el servicio se encuentre suspendido.

Asimismo, si se trata de un servicio facturado conjuntamente con otro, como por ejemplo el de aseo, el cobro de este último se deberá incluir en la factura como quiera que por su naturaleza este no puede ser suspendido, es decir, su cobro deberá continuar y, a su vez, el usuario deberá efectuar el pago.

Finalmente, es importante indicar que cuando el prestador realice cobros no autorizados en el contrato o la normativa, el usuario puede reclamar la respectiva factura en los términos del artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. Así mismo, podrá presentar denuncia ante esta Superintendencia a fin de que se investigue la conducta del prestador, y de ser procedente, imponga las sanciones correspondientes.

En particular, el usuario que desee presentar denuncia ante esta entidad deberá identificar al presunto infractor, enunciar los hechos evidenciados, exponer las normas que se consideran vulneradas y allegar las pruebas que sustenten su dicho.”

En esa línea, la facturación del servicio de acueducto por períodos en los que no existió suministro efectivo de agua, sin soporte en medición real o en una estimación técnica legalmente admisible, puede contrariar los artículos 146 y 148 de la Ley 142 de 1994 y, por ende, ser susceptible de reclamación, reliquidación o devolución según el caso. Lo anterior, sin perjuicio de que deban analizarse en cada caso aspectos como la disponibilidad del servicio, la existencia de suspensión material, la procedencia de cargos autorizados por la regulación y las condiciones particulares de la facturación efectuada.

Corresponde precisar, sin embargo, que en cada caso concreto deberá analizarse si existió suspensión material, disponibilidad del servicio, imposibilidad temporal de medición, consumo estimado técnicamente sustentado o si los valores cobrados correspondieron exclusivamente a conceptos autorizados por la ley y la regulación.

iii. Interrupciones, suspensión, corte y restablecimiento del servicio de Acueducto y configuración de fallas en la prestación del servicio.

La continuidad del servicio de acueducto sólo puede verse afectada en los eventos expresamente previstos en la ley, la regulación y el contrato de condiciones uniformes. En ese sentido, la Ley 142 de 1994, establece de manera expresa las causales y condiciones bajo las cuales procede la suspensión, corte y restablecimiento del servicio:

“ARTÍCULO 138. SUSPENSIÓN DE COMÚN ACUERDO. Podrá suspenderse el servicio cuando lo solicite un suscriptor o usuario, si convienen en ello la empresa y los terceros que puedan resultar afectados. De la misma manera podrán las partes terminar el contrato.

ARTÍCULO 139. SUSPENSIÓN EN INTERÉS DEL SERVICIO. No es falla en la prestación del servicio la suspensión que haga la empresa para:

139.1. Hacer reparaciones técnicas, mantenimientos periódicos y racionamientos por fuerza mayor, siempre que de ello se dé aviso amplio y oportuno a los suscriptores o usuarios.

139.2. Evitar perjuicios que se deriven de la inestabilidad del inmueble o del terreno, siempre que se haya empleado toda la diligencia posible, dentro de las circunstancias, para que el suscriptor o usuario pueda hacer valer sus derechos.

ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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 de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.

ARTÍCULO 141. INCUMPLIMIENTO, TERMINACIÓN Y CORTE DEL SERVICIO. El incumplimiento del 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 resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato.

Se presume que 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, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio.

La entidad prestadora podrá proceder igualmente al corte 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, sin perjuicio de sus derechos.

ARTÍCULO 142. RESTABLECIMIENTO 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.*

Si el restablecimiento no se hace en un plazo razonable después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio.

ARTÍCULO 143. VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO. *En todo caso tanto las empresas como los suscriptores o usuarios podrán exigir la adopción de medidas que faciliten razonablemente verificar la ejecución y cumplimiento del contrato de condiciones uniformes.”*

En ese sentido, la suspensión del servicio es legítima cuando ocurre por acuerdo de las partes (artículo 138), por interés del servicio (artículo 139), por incumplimiento del contrato principalmente por falta de pago o fraude (artículo 140), las cuales deben aplicarse en armonía con la obligación principal de prestación continua de un servicio de buena calidad prevista en el artículo 136 de la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, las anteriores causales de suspensión y corte del servicio, han sido reglamentadas por la regulación sectorial de Acueducto y Saneamiento Básico, específicamente por el Decreto 1077 de 2015, por la Regulación de la CRA sobre suspensión, corte y reconexión – continuidad del servicio La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en particular la Resolución CRA 943 de 2021, el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) y demás normas técnicas expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre ellas la Resolución 0501 de 2017, relativas a los requisitos técnicos de redes, equipos e instalaciones para la prestación segura del servicio de acueducto y alcantarillado.

Sobre el particular se trae de nuevo a colación el Concepto SSPD-OJ-2025-402 de la OAJ que indicó frente a las causales de suspensión y corte del servicio establecidas en la normativa vigente, y sobre la posibilidad de realizar cobros a los usuarios durante su aplicación, lo siguiente:

“Conforme con lo anterior, si la suspensión fue ocasionada por una conducta imputable al suscriptor o usuario, una vez este subsane la causal, si bien tiene derecho a que el prestador efectúe la reinstalación o reconexión, también tiene la obligación de pagar los gastos que tal actividad le genere al prestador, de acuerdo con lo que al respecto se haya establecido en el contrato de servicios públicos domiciliarios. Cobros que serán procedentes siempre que

realmente se haya suspendido el servicio y como consecuencia de ello, el prestador deba incurrir en costos para efectuar la reconexión del mismo. Es decir, el servicio debe restablecerse en el evento en que cesen las causas que dieron lugar a la suspensión y se sufraguen los gastos de reinstalación o reconexión.

De otra parte, es importante señalar que la suspensión y el corte del servicio son dos medidas diferentes: la primera, hace referencia a una suspensión temporal o transitoria del suministro del servicio, esto es, hasta que el usuario de cumplimiento a la obligación de pago pendiente, o subsane la situación que generó dicha suspensión. Por su parte, la terminación del contrato y corte del servicio, es una medida diferente pues implica que la prestación del servicio cesa de manera definitiva y se presenta cuando el usuario incumple los términos del contrato por varios meses o es reincidente.

En este contexto general de la Ley 142 de 1994, se procederá a señalar lo concerniente a cada servicio público domiciliario en particular, de conformidad con la regulación sectorial de los mismos:

(...)

- Suspensión de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

Respecto de estos servicios, se considera necesario aclarar que la suspensión temporal del servicio no aplica respecto de los servicios públicos de saneamiento básico, estos son, los de alcantarillado y aseo, así como tampoco es posible efectuar el corte de los mismos, por razones técnicas y físicas, de salubridad pública y política ambiental. No obstante, la no suspensión del servicio de aseo por las razones indicadas, no impide que el prestador pueda ejercer acciones encausadas a efectuar el cobro del servicio.

En cuanto refiere al servicio público domiciliario de acueducto, el Decreto 1077 de 2015 señala:

‘ARTÍCULO 2.3.1.1.1. DEFINICIONES. Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

52. SUSPENSIÓN. Interrupción temporal del servicio por común acuerdo, por interés del servicio, o por incumplimiento o por otra de las causales previstas en la Ley 142 de 1994, en el presente decreto, en las condiciones uniformes del contrato de servicio público y en las demás normas concordantes. (...) (subraya fuera de texto)

‘ARTÍCULO 2.3.1.3.2.5.23. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES. El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión unilateral del servicio por parte de la entidad prestadora de los servicios públicos, en los siguientes eventos:

1. La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora de los servicios públicos, sin exceder en todo caso de tres (3) períodos de facturación del servicio, salvo que exista reclamación o recurso interpuesto. La reincidencia de esta conducta en un período de dos (2) años, dará lugar al corte del servicio.

(...)

3. Realizar conexiones fraudulentas o sin autorización de la entidad prestadora de los servicios públicos. (...) (subraya fuera de texto)

‘ARTÍCULO 2.3.1.3.2.6.29. DEL RESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO EN CASO DE SUSPENSIÓN. Para restablecer el suministro del servicio es necesario que se elimine la causa que originó la suspensión, se cancelen las tarifas de reconexión y reinstalación, así como los demás pagos a que hubiere lugar.

La reanudación del servicio deberá realizarse a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al pago, so pena de perder la empresa a favor del suscriptor y/o usuario el valor de la sanción por reconexión, el cual se deberá abonar a la cuenta de cobro inmediatamente posterior.

En todo caso, no podrá cobrarse suma alguna por concepto de reconexión, cuando el servicio no hubiere sido efectivamente suspendido. (Decreto 302 de 2000, artículo 32).’ (subraya fuera de texto)

Conforme con lo señalado en el Decreto 1077 de 2015, la suspensión es una interrupción temporal, que obedece a diferentes causas y tendrá origen, a su vez, en diferentes fuentes. A diferencia de los demás servicios el servicio público domiciliario de acueducto establece diversos eventos que generan la suspensión del servicio, según lo señala el artículo 2.3.1.3.2.5.23. ibídem, entre otras, la falta de pago y las conexiones fraudulentas.

De igual forma, la norma señala que, para el restablecimiento del servicio se requiere eliminar la causa que originó la suspensión, señalando, además, un término para la reanudación del servicio como máximo de dos (2) días hábiles siguientes al pago, sin que haya lugar a cobro alguno cuando el servicio no haya sido efectivamente suspendido.

A su vez, la Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021 reitera que solo se podrán realizar cobros por suspensión del servicio cuando efectivamente esta se haya materializado, sin embargo, si el usuario presenta la factura cancelada antes de la suspensión, no será procedente la misma.

En igual medida, esta norma regulatoria define de forma expresa que el prestador puede cobrar un cargo asociado a la suspensión, así como, los valores máximos de esta. La norma establece:

‘ARTÍCULO 1.13.2.2.6. SUSPENSIÓN Y CORTE DEL SERVICIO. La operación de suspensión oportuna es responsabilidad del prestador.

Desde el momento del corte no habrá lugar al pago del cargo fijo y del cargo por unidad de consumo previsto en la regulación vigente.

Sólo se podrá realizar los cobros asociados a las actividades de suspensión, corte, reinstalación y reconexión cuando efectivamente el prestador haya realizado la suspensión y el corte respectivo.

Si la causal de corte o suspensión del servicio es el no pago de la factura y el suscriptor o usuario presenta la factura debidamente cancelada, el prestador no podrá proceder al corte o suspensión del servicio. (Resolución CRA 413 de 2006, art. 14).' (subraya fuera de texto)

'ARTÍCULO 3.1.3. COBRO POR SUSPENSIÓN, CORTE, REINSTALACIÓN O RECONEXIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto podrán cobrar un cargo por concepto de corte, suspensión, reconexión o reinstalación del servicio, para la recuperación de los costos en que incurran.

Las actividades referidas en el presente Título, no son objeto de subsidios o de contribuciones. (Resolución CRA 424 de 2007, art. 3).

ARTÍCULO 3.1.4. CARGO MÁXIMO POR SUSPENSIÓN O REINSTALACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO. Las personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto podrán cobrar hasta los siguientes valores máximos por la suspensión o reinstalación del servicio, cada vez que haya lugar a las mismas:

a) Suspensión: 1.4% del salario mínimo mensual legal vigente.

b) Reinstalación: 1.2% del salario mínimo mensual legal vigente. (Resolución CRA 424 de 2007, art. 4).' (subraya fuera de texto)

En el contexto expuesto, es de mencionar que la normativa en los servicios de agua potable y saneamiento básico, establecen la facultad de suspensión del servicio por el prestador, en consideración a que la misma podrá materializarse o no en consideración a la oportunidad de pago que tiene el usuario de forma previa a la efectiva suspensión.

2. Consumos y cobros durante la suspensión del servicio público domiciliario.

Es importante señalar que la suspensión del servicio público domiciliario hace referencia, como su nombre lo indica, a una suspensión temporal o transitoria del suministro del servicio, esto es, hasta que el usuario cumpla la obligación de pago pendiente, o subsane la situación que generó dicha suspensión, por lo cual, no sería dable que el usuario genere consumos durante la misma.

En cuanto a los cobros diferentes al consumo, es preciso traer a colación el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 el cual establece los elementos de las formulas tarifarias, en los siguientes términos:

'ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS DE TARIFAS. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso. (...)

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios. (subraya fuera de texto)

De acuerdo con el artículo en cita, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden incluir en la tarifa del servicio de que se trate, un cargo fijo que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente de que el servicio sea usado o no, motivo por el cual, salvo algunos casos especiales, no es posible que el prestador elimine o reduzca el valor correspondiente a dicho cargo.

Ahora, en lo referente al cargo por unidad de consumo, es preciso indicar que el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 establece, como uno de los derechos que tienen los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, el de obtener de los prestadores la medición real de sus consumos. Medición que de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales y regulatorias que gobiernan la prestación de estos servicios, debe ser individual.

De esta forma, el artículo 146 de la citada Ley 142 de 1994 establece como un derecho, tanto de los prestadores como de los usuarios, la medición de los consumos (...).

En este sentido, la regla general en materia de medición del consumo es que esta se realice de forma individual a través del uso de los dispositivos de medida que la técnica haya hecho disponibles, es decir, a través de los denominados “medidores”, los cuales, deben ser instalados en cada una de las unidades inmobiliarias en que se prestan estos servicios, con el propósito de medir el consumo de los mismos, y por ende, realizar por este medio el cálculo del servicio que se suministre y consuma, lo que a su vez va a suponer su correcta y real medición.

Adicionalmente, es importante mencionar que de acuerdo con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 no es dable a los prestadores cobrar servicios no prestados, tarifas ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos. (...)

De esta forma, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultados para realizar cobros que no estén autorizados por la normativa. Esto es, los cobros a realizar por el prestador solamente proceden por los servicios prestados, las tarifas y los conceptos previstos en las condiciones uniformes de los contratos y la normativa aplicable.

En efecto, tomando en consideración el hecho de que la tarifa son los “cargos” que se pagan por el servicio recibido, y que dicha tarifa debe remunerar los costos eficientes en que incurrió el prestador para poder efectuar la prestación del servicio, es claro que los prestadores realizan tales actividades comerciales respecto de los usuarios a ellos vinculados, a cambio de un precio, el cual se fija de acuerdo al régimen tarifario aplicable y atendiendo los criterios de costos, solidaridad social y redistribución de ingresos, tal como lo dispone el artículo 367 de la Constitución Política.”

En este contexto, de conformidad con lo señalado en el anterior concepto, la suspensión constituye una interrupción temporal del servicio, mientras que el restablecimiento debe producirse una vez se eliminan las causas que la originaron, en los términos reglamentarios aplicables, y que la empresa no puede cobrar actividades como suspensión, corte, reconexión o reinstalación si tales operaciones no fueron efectivamente ejecutadas.

Durante la suspensión del servicio, cuando la misma haya sido materializada por el prestador, no será procedente el registro de consumos, siempre que, además, el usuario cumpla con la normativa.

No obstante, considerando la procedencia en el cobro para algunos servicios públicos domiciliarios del cargo fijo, en consideración de la disponibilidad que tiene el usuario, es procedente el cobro de este cargo pese a la suspensión del servicio.

A su vez, es preciso mencionar que cada caso particular debe ser analizado, en el sentido de establecer los aspectos que por contrato y normativa es procedente su cobro en la factura, conforme con las autorizaciones de inclusión en la factura respecto de conceptos diferentes a los derivados de la prestación del servicio público domiciliario, por cuanto, al tratarse de una obligación diferente, su cobro continuará aun cuando el servicio se encuentre suspendido.

De igual modo, si una vez superada la causa de suspensión y cumplidas las exigencias a cargo del usuario no se restablece el servicio en un plazo razonable o dentro del término regulatorio correspondiente, puede configurarse una falla en la prestación del servicio.

Por consiguiente, las interrupciones prolongadas del suministro de agua que no estén justificadas en una causal legal o técnica suficiente, o la demora injustificada en la reconexión o restablecimiento del servicio, pueden constituir incumplimiento de la obligación principal prevista en el artículo 136 de la Ley 142 de 1994 y dar lugar a las acciones administrativas, judiciales o indemnizatorias a que haya lugar, siempre que la circunstancia particulares permitan acreditar los presupuestos del régimen de responsabilidad aplicable.

Finalmente, es importante indicar que cuando el prestador realice cobros no autorizados en el contrato o la normativa, el usuario puede reclamar la respectiva factura en los términos del

artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. Así mismo, podrá presentar denuncia ante esta Superintendencia a fin de que se investigue la conducta del prestador, y de ser procedente, imponga las sanciones correspondientes.

En particular, el usuario que desee presentar denuncia ante esta entidad deberá identificar al presunto infractor, enunciar los hechos evidenciados, exponer las normas que se consideran vulneradas y allegar las pruebas que sustenten su dicho.

Por otra parte, es preciso señalar que la obligación de prestar un servicio de buena calidad, prevista en el artículo 136 de la Ley 142 de 1994, se proyecta en el servicio de acueducto sobre el deber de suministrar agua apta para consumo humano conforme a los parámetros técnicos y sanitarios aplicables.

Sobre el particular, la norma aplicable es el Decreto 1575 de 2007, que en su artículo 1° dispone como su objeto *“establecer el sistema para la protección y control de la calidad del agua, con el fin de monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por su consumo, exceptuando el agua envasada”,* y *“Aplica a todas las personas prestadoras que suministren o distribuyan agua para consumo humano, ya sea cruda o tratada, en todo el territorio nacional, independientemente del uso que de ella se haga para otras actividades económicas, a las direcciones territoriales de salud, autoridades ambientales y sanitarias y a los usuarios.”*

Adicionalmente en su artículo 2° define el concepto de agua potable o agua para consumo humano como aquella que cumple las características físicas, químicas y microbiológicas previstas en la normativa aplicable en la materia. De igual manera, en su artículo 3° ordena determinar las características y valores máximos aceptables del agua para prevenir efectos adversos en la salud humana.

A su vez, el artículo 9° del mismo decreto consagra las responsabilidades de las personas prestadoras en materia de control de la calidad del agua para consumo humano, como parte de sus obligaciones legales y reglamentarias.

Finalmente, el decreto en sus artículos 4 y 6°, delimita la responsabilidad de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en el marco de sus competencias establecidas en los artículos 79 y 81 de la Ley 142 de 1994, para investigar e imponer sanciones a las personas prestadoras que incumplan las disposiciones sobre calidad del agua, sin perjuicio de la competencia de la respectiva autoridad sanitaria.

En ese sentido, de conformidad con este marco normativo expuesto, el suministro de agua sin las condiciones de calidad exigidas por la normativa puede constituir incumplimiento del contrato de servicios públicos y comprometer derechos fundamentales como la salud y la vida digna, en especial cuando la situación afecta de manera prolongada a comunidades o núcleos familiares.

En esa medida, cuando se aleguen deficiencias en la calidad del agua, al operador le corresponde implementar las órdenes emitidas por parte de autoridad sanitaria competente, así como las acciones correctivas que ordene la SSPD en el marco de sus competencias, con el fin de resolver las contingencias presentadas frente a la calidad del agua.

iv. Cambio de operador, cesión de cartera y continuidad de obligaciones derivadas de la prestación del servicio

Sobre este punto de la consulta, es importante traer a colación los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994, que dispusieron lo siguiente frente al régimen de contratación, y obligaciones contractuales de los prestadores de servicios públicos, bien sean de carácter oficial, mixto o personas de derecho privado:

“ARTÍCULO 31. RÉGIMEN DE LA CONTRATACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa.

Las Comisiones de Regulación podrán hacer obligatoria la inclusión, en ciertos tipos de contratos de cualquier empresa de servicios públicos, de cláusulas exorbitantes y podrán facultar, previa consulta expresa por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios, que se incluyan en los demás. Cuando la inclusión sea forzosa, todo lo relativo a tales cláusulas se regirá, en cuanto sea pertinente, por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, y los actos y contratos en los que se utilicen esas cláusulas y/o se ejerciten esas facultades estarán sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Las Comisiones de Regulación contarán con quince (15) días para responder las solicitudes elevadas por las empresas de servicios públicos domiciliarios sobre la inclusión de las cláusulas excepcionales en los respectivos contratos, transcurrido este término operará el silencio administrativo positivo.

PARÁGRAFO. Los contratos que celebren los entes territoriales con las empresas de servicios públicos con el objeto de que estas últimas asuman la prestación de uno o de varios servicios públicos domiciliarios, o para que sustituyan en la prestación a otra que entre en causal de disolución o liquidación, se regirán para todos sus efectos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en todo caso la selección siempre deberá realizarse previa licitación pública, de conformidad con la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO 32. RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO PARA LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS. Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.

La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce. (...)”

Bajo este marco normativo, se considera que la Ley 142 de 1994, no prohíbe que, en desarrollo de la gestión empresarial del servicio, los prestadores celebren contratos civiles o comerciales relacionados con la operación, administración o cesión de cartera, siempre que tales esquemas no desconozcan el régimen de los servicios públicos domiciliarios ni afecten los derechos de los

usuarios. Lo anterior, en consideración a que los actos y contratos de las empresas prestadoras se encuentran sometidos, como regla general, al régimen de derecho privado.

En ese sentido, en primera instancia, frente a la asunción de la responsabilidad por las irregularidades en la prestación del servicio debe atribuirse, en principio, al prestador que efectivamente suministró el servicio durante el período en que ocurrieron los hechos, por ser quien asumió la obligación principal del artículo 136 de la Ley 142 de 1994 frente al suscriptor o usuario.

Sobre el particular, esta OAJ en Concepto SSPD-OJ-2025-354 precisó lo siguiente:

“(...) en aplicación además del Principio Constitucional de la Supremacía del Fondo sobre la Forma, en virtud del cual y para el caso concreto, las personas que efectivamente presten servicios públicos domiciliarios en Colombia, independientemente de su forma de constitución y de la manera en que lo hagan, se encuentran sujetas al régimen legal de dichos servicios y, por ende, a la inspección, control y vigilancia ejercida por esta Superintendencia.

En otras palabras, se puede afirmar que, en virtud de su autonomía empresarial y capacidad jurídica, los prestadores pueden atender de manera directa las actividades del servicio o en forma tercerizada, sin perder su condición de prestadores e incluso compartir corresponsablemente dicha condición con otro prestador. Puede ocurrir además que personas no autorizadas, en los términos señalados en el Artículo 15 de la Ley 142 de 1994, presten efectivamente servicios públicos domiciliarios, haciéndose sujetos de inspección, vigilancia y control, por parte de esta Superintendencia.

La suscripción de los denominados “contratos de operación”, en materia de servicios públicos domiciliarios, no implica per se la contratación de la prestación de los mismos. La operación de un servicio no es sinónimo de la prestación del mismo en los términos establecidos en el régimen de servicios públicos domiciliarios. Ejemplo de ello se encuentra en el Parágrafo 1° del Artículo 87 de la Ley 142 de 1994, según la cual el prestador, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, puede contratar una empresa privada, que no es lo mismo que empresa de servicios públicos de carácter privado, para que haga la financiación, operación y el mantenimiento del servicio público respecto del cual la persona contratante mantiene su calidad de prestador y la empresa privada contratista, la de simple operador. (Subrayado fuera del texto original)

De este concepto, es pertinente reiterar que **el prestador es la persona responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, que tiene, junto con el suscriptor o usuario**, la calidad de parte en el contrato de condiciones uniformes, en los términos del artículo 129 de la Ley 142 de 1994. Según dicho artículo, el contrato de servicios públicos existe desde que (i) el prestador define las condiciones uniformes en las que está dispuesto a prestar el servicio, (ii) el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, y (iii) tanto el solicitante como el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por el prestador, en línea con lo dispuesto por la reglamentación y la regulación. Por su parte, **el operador es la persona que ha celebrado un contrato de operación con el prestador de un servicio público domiciliario para desarrollar una o varias de las**

actividades inherentes y/o complementarias a tal servicio, por cuenta del prestador. (Negritas fuera del texto)

Del concepto transcrito, se puede concluir que es el prestador del servicio público el responsable directo de la prestación del servicio, por ende, quien se encuentra sujeto a la inspección, control y vigilancia ejercida por esta Superintendencia, sin que sea relevante si el servicio lo presta con o sin la intermediación de un operador, en los términos del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.”

Por lo anterior, para esta OAJ, la existencia de contratos de operación, administración o esquemas empresariales complejos no puede desdibujar la identificación del prestador responsable frente al usuario; y que, cuando la estructura contractual genera una intervención material concurrente de varios sujetos en la prestación, esta Superintendencia puede analizar la corresponsabilidad para efectos de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Bajo ese entendimiento, la asunción de cartera por el nuevo operador no comporta, por sí sola, la transferencia automática de la responsabilidad por las fallas de prestación ocurridas bajo la gestión del operador anterior. En ese sentido, tal responsabilidad sólo podría extenderse al nuevo operador cuando exista fundamento jurídico específico para ello, como un pacto expreso de asunción de pasivos, una figura de sustitución empresarial con los efectos legales correspondientes, o una participación concurrente o sucesiva en la conducta dañosa debidamente acreditada.

Por consiguiente, se entiende que en escenarios de cambio de operador pueden coexistir: i) responsabilidad sucesiva, cuando cada operador responde por las actuaciones cumplidas en el período de su gestión; ii) responsabilidad concurrente, cuando ambos intervinieron materialmente en la operación o en la consolidación del daño; y iii) responsabilidad del cesionario de cartera exclusivamente respecto del cobro y administración de créditos válidamente transferidos.

Ahora bien, frente a la posibilidad de la cesión de la facultad de cobro deudas derivadas de las facturas adeudadas por el no pago de la prestación del servicio, la OAJ en Concepto SSPD-OJ-2025-019 indicó lo siguiente:

“De manera inicial, es preciso indicar que, el numeral 14.9 del artículo 14 de la ley 142 de 1994 define la factura de servicios públicos como: ‘(...) la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de servicios públicos.’

Ahora bien, particularmente en lo que respecta a su cobro, el artículo 130 ibídem, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 del 2001 señala que:

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

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

Las deudas derivadas de la prestación de los servicios públicos podrán ser cobradas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o bien ejerciendo la jurisdicción coactiva por las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos. La factura expedida por la empresa y debidamente firmada por el representante legal de la entidad prestará mérito ejecutivo de acuerdo con las normas del Derecho Civil y Comercial. Lo prescrito en este inciso se aplica a las facturas del servicio de energía eléctrica con destino al alumbrado público. El no pago del servicio mencionado acarrea para los responsables la aplicación del artículo que trata sobre los 'deberes especiales de los usuarios del sector oficial'.

PARÁGRAFO. Si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma. (Subraya fuera del texto)

De manera que, las facturas de servicios públicos expedidas por la empresa y firmada por su representante legal, se constituyen como títulos ejecutivos que pueden ser cobradas ante la jurisdicción ordinaria mediante un proceso ejecutivo, o ante la jurisdicción coactiva cuando se trate de empresas industriales y comerciales del Estado y los municipios cuando estos sean prestadores directos de los servicios públicos.

Sobre el particular, esta Oficina en Concepto SSPD –OJ-2023-405 recordó lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-035 de 2003 así:

'(...) De lo indicado, se resalta que la facultad de efectuar el cobro de las facturas de los servicios públicos domiciliarios a través del procedimiento de cobro coactivo, de manera inicial, se encuentra únicamente en cabeza de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado – EICE- prestadoras de estos servicios. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-035 de 2003 realizó el análisis de constitucionalidad de la norma citada, de la siguiente manera:

Esta norma fija unas reglas de competencia que se explican así: las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas sólo pueden cobrar ejecutivamente su cartera morosa a través de la jurisdicción ordinaria. Por contraste, las empresas industriales y comerciales del Estado tienen una alternativa para cobrar su cartera morosa: la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción coactiva, pudiendo a su arbitrio utilizar una u otra vía en la forma que mejor se ajuste a sus necesidades y posibilidades institucionales. Esta doble opción también se predica de los municipios cuando quieran que presten directamente servicios públicos domiciliarios, según voces de la ley 136 de 1994 en consonancia con el artículo 130 de la ley 142. (...).' (Subraya fuera del texto)

Así las cosas, la competencia para tramitar y conocer del proceso de cobro por la facturación de servicios públicos que se encuentre en mora, la determina la naturaleza de la empresa (pública oficial, mixta o privada). Pues, tratándose de empresas de servicios públicos oficiales, mixtas o privadas, la competencia para conocer del proceso ejecutivo será exclusivamente de la jurisdicción ordinaria y se regirá por las disposiciones contenidas en la Ley 1564 del 2012.

Mientras que, las empresas industriales y comerciales del Estado, y los municipios prestadores directos del servicio, podrán elegir entre dos alternativas para el cobro de su cartera morosa, esto es, a través de proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, o a través del proceso de cobro coactivo ante la jurisdicción coactiva, a su elección.

Ahora bien, dicho cobro deberá realizarse dentro de los 5 años siguientes a la expedición de la factura, so pena de que se declare su prescripción y la obligación se extinga. Sobre el particular, esta Oficina señaló en Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-03 lo siguiente:

'(..) 6.2 PRESCRIPCIÓN.

El fenómeno de la prescripción, es un modo de extinción de las obligaciones por el cual se extinguen las acciones y derechos ajenos por no ejercitar las mismas durante cierto tiempo y dependiendo si se trata de un título ejecutivo o de un título valor la prescripción opera de manera diferente.

Así las cosas, se tiene que la prescripción de la acción cambiaria opera para los títulos valores y de ella se ocupa el Código de Comercio, al paso que para la prescripción de los títulos ejecutivos opera la prescripción de la acción ejecutiva y de ella se ocupa nuestro Código Civil.

La factura cambiaria es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como título valor, por ende, la prescripción de la acción cambiaría por expresa remisión del artículo 789 del Código de Comercio es de tres años.

La factura de servicios públicos por considerarse un título ejecutivo y no un título valor, se predica respecto de la misma la prescripción de la acción ejecutiva de que trata el artículo 2536 del Código Civil modificado por el artículo 8o de la Ley 791 de 2002, esto es, de cinco (5) años.

En este orden de ideas, frente a la factura expedida por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, no pueden predicarse las acciones ni las excepciones cambiarias, sino que tan sólo serán de recibo las excepciones ejecutivas derivadas de la naturaleza de título ejecutivo.

Así las cosas, la acción ejecutiva de las obligaciones contenidas en la factura de servicios públicos como título ejecutivo es de 5 años contados a partir de su expedición y en todo caso la acción ordinaria de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos será de 10 años (...)' (Subraya fuera del texto)

En línea con lo anterior, y con relación a su declaratoria, esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2022-118 indicó que:

"(...) Al respecto, es importante advertir que esta prescripción opera por ministerio de la Ley, lo cual significa que, una vez configurada por el paso del tiempo, el prestador no podrá iniciar la acción ejecutiva para el cobro de la factura, ya que, en tal evento, el usuario puede, a su vez, invocar como excepción al pago dicha circunstancia para que proceda su reconocimiento por parte del juez.

Ahora bien, si el prestador no ha realizado ningún procedimiento que lo lleve al recaudo de su cartera y ha pasado el tiempo establecido por el legislador, la persona que debe realizar el pago de los servicios públicos domiciliarios podrá solicitarle al prestador la prescripción, si éste ostenta jurisdicción coactiva o presentar demanda ante el juez del contrato, con el fin de que vía sentencia se decrete lo pretendido, es decir, la declaratoria de prescripción de un título ejecutivo (en este caso, factura de servicio público domiciliario) le corresponde hacerla al juez de la jurisdicción ordinaria o al operador administrativo, si se está en sede de jurisdicción coactiva, considerando para este último caso que la jurisdicción coactiva se predica respecto de aquellos prestadores que tiene la naturaleza de empresas industriales y comerciales del Estado o municipios prestadores directos del servicio.”

De tal forma que, el término con el que cuenta el prestador para ejecutar la obligación contenida en la factura de servicios públicos será de 5 años a partir de su expedición, so pena de que se declare su prescripción judicialmente en proceso ejecutivo, o en sede administrativa, cuando el cobro se adelante ante la jurisdicción coactiva.

Finalmente, es preciso señalar que, tanto los prestadores, como los usuarios podrán suscribir acuerdos de pago, con el fin de recuperar la cartera morosa, garantizar la sostenibilidad financiera de la empresa y la prestación del servicio público, evento en el que nace una nueva relación contractual independiente del contrato de condiciones uniformes, nueva fuente de obligaciones, (artículo 1602 del Código Civil). En todo caso, los acuerdos de pago no podrán desconocer formulas tarifarias.”

De conformidad con lo anterior, se considera que las deudas derivadas de la prestación del servicio pueden ser cobradas por el acreedor originario o por quien adquiera válidamente el crédito, y que los acuerdos de pago suscritos por el usuario constituyen una nueva fuente obligacional en los términos del artículo 1602 del Código Civil; no obstante, ello no sana cobros de origen irregular ni autoriza exigir sumas que contraríen la ley.

De este modo, cuando existe cambio de operador o cesión de cartera, el nuevo prestador o cesionario puede exigir el pago de obligaciones a cargo del usuario siempre que cuenta con un título jurídico válido para ello y que la cartera transferida corresponda a créditos ciertos, exigibles y conformes con la normativa de servicios públicos. En consecuencia, la cesión de cartera no subsana eventuales irregularidades de origen que afecten la validez o exigibilidad de las obligaciones transferidas.

Sin embargo, si en la cartera asumida existen facturas originadas en cobros por servicios no prestados, errores de medición, incumplimientos en la prestación, ruptura de la solidaridad por falta de suspensión o cualquier otro vicio de origen contrario al régimen de la Ley 142 de 1994, tales inconsistencias no desaparecen por el simple hecho del cambio de acreedor o de operador.

Por ello, el nuevo operador no adquiere, por ministerio de la ley y de forma automática, legitimidad para exigir cualquier obligación heredada, sino únicamente aquellas que conserven validez jurídica y exigibilidad material después de su revisión y depuración.

v. Protección de usuarios de especial situación constitucional, dignidad humana y mínimo vital de agua

El artículo 13 de la Constitución Política dispone que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y que el Estado *“promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*, así como que *“protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”*.

De manera concordante, los artículos 44, 46 y 47 superiores reconocen la protección prevalente de los derechos de los niños y la protección especial de las personas de la tercera edad y de quienes se encuentran en situación de discapacidad.

En desarrollo de estos mandatos, la Corte Constitucional ha indicado que el principio de igualdad material impone a las autoridades y a los particulares deberes reforzados de protección frente a sujetos en debilidad manifiesta, lo que incluye la adopción de medidas diferenciadas cuando la interrupción o deficiencia de servicios esenciales, como el agua potable, compromete su subsistencia o su salud.

La Corte Constitucional ha reconocido que el acceso al agua potable es presupuesto para el goce efectivo de derechos fundamentales como la vida digna, la salud y la dignidad humana, y que, en determinados supuestos, el derecho al agua adquiere carácter fundamental autónomo, especialmente cuando se trata de agua para consumo humano de personas en condición de vulnerabilidad.

En sentencias como la C-150 de 2003, la T-717 de 2010 y la T-188 de 2018, ha señalado que la suspensión o restricción del servicio de acueducto por falta de pago no puede aplicarse de forma automática o desproporcionada cuando en el inmueble habitan niños, adultos mayores, personas con discapacidad u otros sujetos de especial protección, pues ello puede implicar una afectación desproporcionada de sus derechos fundamentales. En tales eventos, la jurisprudencia ha construido la noción de mínimo vital de agua, entendida como la cantidad mínima indispensable para satisfacer necesidades básicas, la cual debe ser garantizada aun en contextos de mora cuando concurren condiciones de vulnerabilidad y se comprometen derechos fundamentales.

Esta línea ha sido recogida por la doctrina administrativa de esta Superintendencia. En el Concepto SSPD-OJ-2024-501, la Oficina Asesora Jurídica resaltó lo siguiente:

*“(…) ante la suspensión del servicio, la empresa deberá estudiar cada caso de manera particular, a efectos de determinar que **la medida no implique el desconocimiento de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional; no impida el funcionamiento de hospitales o establecimientos que gozan de la misma protección; ni se afecte gravemente a las condiciones de vida de una comunidad.** Pues, la finalidad de la medida es garantizar la prestación del servicio público a los demás usuarios; y concretar el deber de solidaridad, como fin esencial del Estado.*

Ahora bien, a efectos de determinar, si la medida desconoce los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, la Corte Constitucional señaló en Sentencia T-188 del 2018 los eventos y lineamientos que deberá tener en cuenta la empresa al momento de decidir acerca de la medida, veamos:

“(…) la jurisprudencia constitucional ha limitado el derecho de las empresas de servicios públicos domiciliarios a suspender el suministro de agua en casos donde se presenta falta de pago de las tasas mensuales, si quien lo soporta reúne las siguientes condiciones: “(i) es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) el motivo de la morosidad es involuntario e incontrolable; y (iii) la suspensión del servicio implica la vulneración de otros derechos fundamentales”. Cuando concurren estos presupuestos, las empresas de servicios públicos domiciliarios deben estudiar las circunstancias particulares del usuario antes de proceder a suspender el servicio y, a su vez, el suscriptor tiene la carga de poner en conocimiento de la compañía la imposibilidad de pagar el valor de la factura, la existencia de sujetos de especial protección en el inmueble y la necesidad del servicio para el goce de derechos como la vida en condiciones dignas, la salud o la igualdad, entre otros.

4.4. No obstante, aunque la limitación a la suspensión del servicio va encaminada a garantizar el mínimo vital de agua de los ciudadanos, no puede entenderse como “una autorización para que los usuarios no cumplan con la obligación de pago derivada del contrato de servicios públicos”. En este contexto, se ha permitido que el suscriptor que no pueda cancelar el servicio de agua y lo requiera para garantizar el goce de sus derechos fundamentales a la vida digna o a la salud, “tendrá derecho al acceso al mínimo de líquido para sobrevivir, el cual equivale a 50 litros diarios por individuo, sin perjuicio de sus deberes de comprometerse a no realizar reconexiones ilegales y de buscar todos los medios para saldar las deudas con la empresa.

4.5. Respecto de los límites constitucionales a la suspensión del servicio público de acueducto por mora en el pago, esta Corporación en la sentencia T-717 de 2010 estableció las siguientes conclusiones, que se citan a continuación:

“48.1. Primera conclusión: las empresas de servicios públicos están habilitadas por regla general para suspender el servicio público de acueducto, ante incumplimiento de las obligaciones debidamente facturadas, en el número de veces y en las condiciones establecidas por la ley.

48.2. Segunda conclusión: esa suspensión tiene al menos dos clases de límites, derivados de los derechos fundamentales, pues por una parte sólo puede practicarse con la observancia de la plenitud de formas del debido proceso, y por otra parte no puede tener lugar, ni siquiera si se respeta el debido proceso, cuando –entre otras hipótesis- tiene como consecuencia “el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos” (sentencia C-150 de 2003).

48.3. Tercera conclusión: todo usuario que pretenda la continuidad en la prestación de los servicios públicos, pese a la falta de pago, tiene al menos dos cargas. La primera carga es la de informar que (i) en su vivienda reside al menos un sujeto especialmente protegido (por ejemplo, un menor de edad, una persona gravemente enferma, o de la tercera edad), que (ii) la suspensión del servicio público puede aparejar el desconocimiento de los derechos constitucionales de ese sujeto, y que (iii) el incumplimiento de las obligaciones facturadas se debe a circunstancias involuntarias, insuperables e incontrolables. La segunda carga es la de probar al menos la condición (i) –la presencia en el hogar de un sujeto de especial

protección-. Pero, además, quienes no hayan sido clasificados en el nivel uno (1) del Sisben, deben probar la condición (ii) -que la suspensión del servicio público puede aparejar el desconocimiento de los derechos constitucionales de ese sujeto- y la condición (iii) -el incumplimiento en el pago de las facturas se debe a circunstancias involuntarias, insuperables e incontrolables-. Porque en el caso de las personas que estén en las condiciones del nivel uno (1) de Sisben, las condiciones (ii) y (iii) deben ser presumidas y, por lo tanto, sólo puede procederse a la suspensión del servicio, si la empresa de servicios públicos a) desvirtúa esas presunciones o b) justifica de forma suficiente el corte del agua potable. Eso sí, no puede ser considerada como justificación suficiente la simple constatación del incumplimiento en el pago de servicios públicos.

48.4. Cuarta conclusión: si efectivamente concurren (debido a la prueba o a la prueba y la presunción) las condiciones (i), (ii) y (iii), entonces la empresa de servicios públicos puede suspender la forma de prestar el servicio de acueducto, y pasar a suministrarle al usuario cantidades mínimas de agua potable a los sujetos de especial protección constitucional, que satisfagan sus necesidades básicas y le garanticen una vida verdaderamente digna y humana.

48.5. Quinta conclusión: si una persona reclama mediante tutela la reconexión al servicio de acueducto, pero está disfrutando de él a causa de una acometida adelantada mediante procedimientos irregulares (...)

48.6. Sexta conclusión: Si una entidad del Estado decide proveer gratuitamente cantidades suficientes de agua potable a la población vulnerable, y en ella están involucrados quienes (i) van a ser suspendidos de los servicios públicos por incumplimiento de sus obligaciones contractuales, (ii) pero tienen el derecho a la continuidad en la prestación de ese servicio, debido a que son sujetos de especial protección constitucional y la suspensión puede aparejar el desconocimiento de sus derechos fundamentales, entonces la obligación de la empresa de servicios, de continuar con la prestación del servicio público de acueducto – aunque de otra forma-, sólo cesa a partir del momento en el cual se produzca un relevo institucional, y la entidad estatal pueda garantizarle efectivamente, al sujeto especialmente protegido, cantidades de agua suficientes para el consumo humano cuando este lo requiera.

4.6. Bajo este entendido, la jurisprudencia de esta Corte ha sido pacífica en reconocer que los sujetos de especial protección constitucional tienen derecho a un contenido mínimo de agua que no es susceptible de restricción bajo ninguna hipótesis. Por esta razón no resulta aceptable que, por mora en el pago de las facturas del servicio público se impida, por parte de la empresa prestadora del servicio, el acceso al líquido de los sujetos de especial protección constitucional, más aún cuando con ello se afectan otros derechos fundamentales.

Lo anterior no exonera a estas empresas de explorar todas las opciones posibles para que los usuarios que no pueden pagar la totalidad de sus deudas, cumplan con su obligación, a través de una revisión periódica de los acuerdos de pago suscritos con los beneficiarios.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Conforme con lo expuesto en dicho concepto, se puede concluir que:

1. De acuerdo con el régimen de servicios públicos domiciliarios, los prestadores de estos servicios deben suspender el servicio a los usuarios que incumplan con el pago de la factura, y cuando se presenten algunas de las demás causales de suspensión contenidas en la norma y en el contrato de condiciones uniformes.

2. No obstante, ante la suspensión del servicio de agua potable, la empresa deberá determinar que la medida no implique el desconocimiento de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional; no impida el funcionamiento de hospitales o establecimientos que gozan de la misma protección; ni se afecte gravemente a las condiciones de vida de una comunidad.

En consecuencia, jurisprudencialmente se ha señalado que al decidir acerca de la medida de suspensión los prestadores deben tener en cuenta lo siguiente:

- Para evitar la suspensión del servicio de agua potable el usuario deberá acreditar las siguientes condiciones: i) que es un sujeto de especial protección constitucional; ii) el motivo de la morosidad es involuntario e incontrolable; y, iii) la suspensión del servicio implica la vulneración de otros derechos fundamentales.

- La suspensión del servicio público tiene como límite el debido proceso y los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

- Todo usuario que pretenda la continuidad en la prestación de los servicios públicos, pese a la falta de pago, debe cumplir con la carga de informar al prestador lo siguiente: i) que en su vivienda reside al menos un sujeto especialmente protegido; ii) que la suspensión del servicio puede desconocer los derechos constitucionales de ese sujeto; y, iii) que el incumplimiento de las obligaciones facturadas se debe a circunstancias involuntarias e insuperables, salvo que se trate de personas que estén en las condiciones del nivel uno (1) de SISBEN, evento en que dicho presupuesto se presume, y, sólo podrá procederse a la suspensión del servicio, si el prestador de servicios públicos desvirtúa la presunción o justifica de forma suficiente el corte para el caso del servicio de agua potable.

- Si el usuario acredita las condiciones señaladas, el prestador podrá suspender la forma de prestar el servicio de acueducto, y pasar a suministrarle al usuario cantidades mínimas de agua potable para satisfacer las necesidades básicas de los sujetos de especial protección constitucional, sin que signifique que el prestador no pueda explorar otras opciones para que los usuarios paguen sus deudas.”

En consecuencia, dependiendo del servicio público y de cada caso en particular, cuando el prestador determine que existe limitación para suspender el servicio público al usuario por falta de pago, porque con la medida se afectan derechos fundamentales de sujetos de especial protección o las condiciones de una comunidad, deberá garantizar la continuidad del servicio o asegurar el suministro mínimo de subsistencia conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia colombiana.

Ahora bien, en suma, es preciso indicar que la suspensión por falta de pago del servicio fue consagrada por el legislador con el doble propósito de otorgar: (i) un mecanismo de presión a los prestadores para asegurar el pago del servicio adeudado; y, (ii) una garantía al

propietario del inmueble frente a la mora del arrendatario, a través del rompimiento de la solidaridad.

Por otro lado, es preciso indicar que este mecanismo de suspensión otorgado por el legislador a los prestadores debe cesar cuando el usuario: i) elimine la causa que dio origen a la suspensión del servicio; y, ii) realice el pago de los gastos de reinstalación o reconexión en los que aquel hubiere incurrido. Una vez cumplidas estas dos condiciones, es obligación del prestador restablecer el servicio en un término razonable.”

En ese sentido, conforme a la jurisprudencia constitucional, en casos en los que el usuario o su núcleo familiar estén conformados por sujetos de especial protección constitucional y la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago implique vulneración de derechos fundamentales, el prestador debe valorar las circunstancias particulares del caso y la procedencia de medidas alternativas orientadas a evitar afectaciones desproporcionadas a derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

En consecuencia, en materia de suspensión de servicios públicos, el prestador debe verificar las condiciones particulares del caso y la existencia de sujetos de especial protección, así como garantizar el respeto del debido proceso, la buena fe y la adopción de medidas alternativas que eviten afectaciones desproporcionadas, en armonía con los artículos 13, 44, 46 y 47 de la Constitución y con la jurisprudencia sobre mínimo vital de agua.

En consecuencia, frente a núcleos familiares integrados por menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad o madres cabeza de familia, tanto el prestador del servicio de acueducto como las autoridades públicas competentes deben evaluar medidas de atención prioritaria, mecanismos de solución y acuerdos de pago razonables, así como, de ser procedente, esquemas provisionales de abastecimiento o modalidades de prestación que preserven el mínimo vital de agua, de modo que la gestión de la cartera y la aplicación de las causales de suspensión no desconozcan la protección reforzada que el ordenamiento reconoce a estos sujetos.

Lo anterior, por cuanto el derecho al mínimo vital de agua obliga a ponderar la medida de suspensión y a privilegiar esquemas de prestación que aseguren, al menos, niveles mínimos esenciales de acceso al agua cuando se encuentren comprometidos derechos como la vida, la igualdad, la dignidad y la salud, especialmente tratándose de personas en situación de vulnerabilidad.

vi. Responsabilidad del Estado, de los prestadores y criterios para determinar el daño antijurídico

En primera medida, se aclara que a consideración de esta Oficina Asesora Jurídica, la competencia para determinar las políticas de daño antijurídico por parte de las actuaciones del Estado, es de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), de conformidad con la Ley 1444 de 2011 y el Decreto-Ley 4085 de 2011, cuyo artículo 6 le atribuye, entre otras funciones, la de *“formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos”*.

Sin embargo, teniendo en cuenta que esta entidad nos remitió por competencia la presente solicitud, se emitirá un pronunciamiento de carácter general sobre el particular, sin que esto implique un análisis vinculante por parte de la SSPD en este sentido, pues se aclara que esta facultad es de la ANDJE.

No obstante, en atención a la remisión efectuada por dicha entidad, esta Oficina Asesora Jurídica emitirá un pronunciamiento general y orientador sobre el asunto consultado, en el marco de su competencia para absolver consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios, sin que ello suponga sustituir las competencias funcionales de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en materia de política de prevención del daño antijurídico.

Bajo esta precisión, debe indicarse que el artículo 90 de la Constitución Política dispone expresamente que *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”*.

A partir de esta cláusula general de responsabilidad, la Corte Constitucional ha sostenido que el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado es el daño antijurídico, entendido como el perjuicio que la víctima no está en el deber jurídico de soportar.

En esa línea, la Sentencia C-333 de 1996 precisó que *“la responsabilidad patrimonial del Estado (...) tiene como fundamento el daño antijurídico, entendido como el perjuicio causado a una persona que no tiene la obligación de soportarlo”*, y añadió que *“no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico”*. De forma concordante, la Sentencia C-430 de 2000 reiteró que el daño antijurídico es *“aquél que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”*.

Ahora bien, para que proceda la responsabilidad patrimonial del Estado no basta con la existencia material de un daño. La jurisprudencia constitucional ha indicado que, además de la antijuridicidad del perjuicio, es necesario realizar un juicio de imputación que permita atribuir jurídicamente el daño a una autoridad pública. En efecto, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-333 de 1996 que *“para imponer al Estado la obligación de reparar un daño es menester que además de constatar la antijuridicidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputación”*, de manera que se identifique un título jurídico que legitime la atribución de responsabilidad, más allá de la simple causalidad material.

En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ ha explicado que uno de los títulos de imputación más relevantes es la falla del servicio, la cual se configura, en términos generales, cuando la administración omite actuar, actúa tardíamente o presta de manera irregular la función a su cargo, generando un daño que el administrado no está obligado a soportar. En esa medida, la falla del servicio puede estructurarse por acción o por omisión, y comprende supuestos en los que la administración desconoce sus deberes constitucionales o legales, o no despliega las actuaciones razonablemente exigibles dentro de sus competencias.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del Treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 54001-23-31-000-2001-01245-01(45170). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Lo anterior trasladado al ámbito de los servicios públicos domiciliarios, supone que la falla del servicio puede manifestarse, entre otros eventos, en la interrupción injustificada o desproporcionada del servicio, la prestación deficiente, la omisión en el mantenimiento de la infraestructura, la expedición de facturación contraria a la ley o la inobservancia de los deberes de atención, respuesta y corrección frente a reclamaciones fundadas de los usuarios, en contravía de las obligaciones que impone la Ley 142 de 1994 al prestador y a las autoridades competentes.

En particular, de conformidad con lo planteado en el presente concepto, la Ley 142 de 1994 prevé que la prestación continua de un servicio de buena calidad es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos y prohíbe el cobro de servicios no prestados, lo cual permite identificar parámetros normativos para evaluar eventuales irregularidades en la prestación y en la facturación.

Con todo, cuando la prestación del servicio público domiciliario es desarrollada por empresas de servicios públicos o por particulares habilitados, la responsabilidad frente al usuario puede proyectarse en distintos planos jurídicos, tales como el contractual, el extracontractual o el de protección de derechos fundamentales, según la naturaleza de la afectación y la vía procesal correspondiente. En contraste, la responsabilidad patrimonial del Estado exige adicionalmente que el daño antijurídico sea imputable a una autoridad pública por acción u omisión en el marco de sus competencias, como podría ocurrir, por ejemplo, frente a fallas en el aseguramiento del servicio por parte de la entidad territorial, en el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, o en la falta de adopción de medidas frente a afectaciones estructurales conocidas.

Por consiguiente, la sola existencia de eventuales irregularidades en la prestación del no conduce automáticamente a predicar responsabilidad patrimonial del Estado. Para ello, deberá analizarse cada caso la existencia de un daño antijurídico, la imputación jurídica a una autoridad pública y los demás presupuestos exigidos por el régimen de responsabilidad, valoración que corresponde efectuar a las autoridades competentes.

CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica responde de manera puntual los interrogantes formulados, en los siguientes términos:

“3. SOLICITUDES CONCRETAS

Respetuosamente solicito se emita concepto jurídico orientador sobre:

3.1 Responsabilidad en la prestación del servicio

3.1.1 El alcance de la responsabilidad del Estado y de los operadores de servicios públicos domiciliarios frente a:

- *La facturación sin prestación efectiva del servicio.*
- *La interrupción prolongada del suministro de un servicio esencial.*
- *La prestación deficiente o con posibles riesgos para la salud.*

3.1.2 Los criterios jurídicos para determinar la existencia de daño antijurídico en contextos de prestación irregular de servicios públicos, incluyendo la aplicación de los principios de continuidad, eficiencia, calidad y buena fe.”

- La facturación del servicio de acueducto en periodos en los que no exista suministro efectivo, sin medición real o estimación técnicamente válida, puede resultar contrariar a los artículos 146 y 148 de la Ley 142 de 1994 y dar lugar a las actuaciones administrativas, reclamaciones o revisiones a que haya lugar, reliquidaciones o devoluciones, así como a actuaciones de inspección, vigilancia y sanción.
- De igual manera, la interrupción prolongada e injustificada en causales legales o técnicas del servicio y el suministro de agua sin las condiciones de calidad exigidas por la normativa, así como la demora injustificada en la reconexión del servicio, pueden constituir falla en la prestación del servicio por incumplimiento de la obligación principal prevista en el artículo 136 de la Ley 142 de 1994.
- La prestación deficiente o con riesgos para la salud, en contravía de los parámetros de calidad del Decreto 1575 de 2007, implica incumplimiento del contrato de servicios públicos y puede comprometer derechos fundamentales, activando la responsabilidad del prestador y la actuación de las autoridades de control.
- Sobre los criterios frente al daño antijurídico y la responsabilidad patrimonial del Estado, se aclara que a consideración de esta Oficina Asesora Jurídica, la competencia para determinar las políticas de daño antijurídico por parte de las actuaciones del Estado, es de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), de conformidad con la Ley 1444 de 2011 y el Decreto-Ley 4085 de 2011, cuyo artículo 6 le atribuye, entre otras funciones, la de *“formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos”*.
- No obstante, lo anterior, como precisiones jurídicas no vinculantes sobre el particular, y en el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se indica que la responsabilidad patrimonial del Estado, por su parte, no se presume por la sola falla del operador, sino que exige acreditar un daño antijurídico imputable a una autoridad pública por acción u omisión en el marco de sus competencias.
- Adicionalmente, la existencia de daño antijurídico exige establecer una afectación que el usuario no esté en el deber jurídico de soportar y su imputación a la autoridad pública o al sujeto responsable, a partir de elementos como la interrupción injustificada del servicio, la prestación deficiente, la facturación de servicios no prestados, la vulneración de los principios de continuidad, eficiencia, calidad y buena fe, y la incidencia de tales hechos sobre derechos fundamentales como la salud, la vida digna y el acceso al agua.

“3.2 Continuidad de obligaciones entre operadores

3.2.1 Si, en casos de cambio de operador del servicio público:

- *El nuevo operador puede exigir el pago de obligaciones generadas por el operador anterior.*
- *En qué condiciones se trasladan dichas obligaciones.*
- *Si el nuevo operador asume también las responsabilidades derivadas de irregularidades en la prestación del servicio anterior.*

3.2.2 Los criterios jurídicos aplicables para determinar la responsabilidad solidaria, concurrente o sucesiva entre operadores, particularmente en escenarios donde la cartera trasladada presenta inconsistencias o posibles vicios de origen.”

- El nuevo operador o cesionario puede exigir el pago de obligaciones originadas en el operador anterior sólo cuando exista un título jurídico válido de cesión, administración o transferencia y la cartera corresponda a créditos ciertos, exigibles y conformes con el régimen de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, la cesión o transferencia de cartera no subsana eventuales irregularidades de origen, por lo que no resultaría procedente exigir al usuario cobros derivado de facturación por servicios no prestados, mediciones irregulares, ruptura de solidaridad u otras inconsistencias contrarias al marco legal.
- La mera asunción de cartera o el cambio de operador no comportan automáticamente la transferencia de la responsabilidad por las irregularidades ocurridas durante la gestión del operador saliente. En principio, responde quien prestó efectivamente el servicio en el período en que se causó la irregularidad, salvo que exista un fundamento jurídico específico de asunción de pasivos, sustitución o corresponsabilidad material entre operadores debidamente acreditado.
- La definición de la modalidad de responsabilidad entre operadores exige examinar el período de prestación efectiva del servicio, la titularidad del contrato de servicios públicos, la existencia de contratos de operación o esquemas de intervención conjunta, la naturaleza de la cartera transferida y la incidencia material de cada sujeto en la causación del daño o en el cobro cuestionado. Así, podrá configurarse responsabilidad sucesiva, concurrente o, en ciertos eventos, corresponsabilidad para efectos de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia, según las particularidades del caso y la prueba disponible.

“3.3 Protección de los usuarios y enfoque de vulnerabilidad

3.3.1 El alcance de las obligaciones de las entidades y operadores frente a usuarios en condición de especial protección constitucional (menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad, madres cabeza de familia), en escenarios de prestación irregular de servicios públicos esenciales.

3.3.2 La aplicación del principio de dignidad humana y del mínimo vital de agua como elemento esencial para la subsistencia, conforme a la jurisprudencia constitucional.

3.3.3 Los deberes de las entidades públicas en la prevención del daño antijurídico cuando existen condiciones reiteradas de afectación a los usuarios.”

- Frente a usuarios de especial protección (menores, adultos mayores, personas con discapacidad, madres cabeza de familia), las entidades y operadores tienen deberes reforzados derivados de los artículos 13, 44, 46 y 47 de la Constitución, que obligan a ponderar sus derechos fundamentales al aplicar medidas de suspensión o gestionar la prestación irregular de servicios esenciales.
- La jurisprudencia constitucional ha reconocido un mínimo vital de agua, especialmente para sujetos de especial protección, que no puede restringirse completamente cuando la suspensión compromete derechos como la vida digna y la salud; en estos casos, debe garantizarse un suministro mínimo (por ejemplo, 50 litros por persona/día), sin exonerar la obligación de pago.

- Cuando la afectación del servicio comprometa a menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad, madres cabeza de familia u otros sujetos de especial protección, los prestadores y las entidades públicas deben adoptar medidas reforzadas orientadas a evitar afectaciones desproporcionadas a la dignidad humana, la salud y el mínimo vital de agua. Ello supone valorar soluciones diferenciales, atención prioritaria, medidas alternativas de abastecimiento y respuestas administrativas eficaces, según las circunstancias del caso.
- Las entidades públicas tienen el deber de prevenir el daño antijurídico cuando existen condiciones reiteradas de afectación a los usuarios, lo que implica identificar fallas estructurales, coordinar acciones con prestadores y autoridades sanitarias, exigir planes de mejora y ejercer oportunamente las funciones de inspección, vigilancia y sanción.

“3.4 Prevención del daño antijurídico

3.4.1 Qué medidas o actuaciones deben adoptar las entidades públicas y operadores para evitar la configuración de responsabilidad patrimonial del Estado en casos como el descrito.

3.4.2 Qué acciones correctivas deben implementarse cuando se detectan fallas estructurales en la prestación del servicio o en la facturación.”

- Sin perjuicio de las competencias de la ANDJE para emitir lineamientos sobre la materia, se indica que las entidades públicas y operadores deben asegurar el cumplimiento de los deberes de continuidad, eficiencia y calidad (art. 136 Ley 142 y normas concordantes), respetar estrictamente las causales y límites de suspensión y corte, y aplicar un enfoque de protección reforzada cuando estén comprometidos sujetos vulnerables.
- En materia de facturación, deben ajustarse a los artículos 146 y 148 de la Ley 142 y a la regulación de la CRA, evitando cobros por servicios no prestados o conceptos no autorizados, corrigiendo errores de medición y depurando cartera antes de su cobro o cesión.
- Cuando se detectan fallas estructurales en la prestación o en la facturación (interrupciones reiteradas, deficiencias de calidad, errores sistemáticos de cobro), se deben adoptar acciones correctivas como planes de inversión y mantenimiento, medidas provisionales de abastecimiento, revisión y reliquidación de facturas, acuerdos de pago ajustados a la normativa y depuración de cartera transferida entre operadores.

Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, se procedió a dar traslado a la ANDJE mediante Radicado No.: 20261302337451 para lo de su competencia, en relación con las inquietudes del numeral 3.1 y 3.4 de su solicitud.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)