

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 15

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-175

Señores
XXXXXXXXXXXXXX

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 - Superservicios es competente para “(...) *absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios* (...)”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹ Radicado

TEMA: **SOLIDARIDAD EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**
Subtemas: **ELEMENTOS TARIFARIOS EN EL SERVICIO DE GAS COMBUSTIBLE**

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

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

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relacionadas con el alcance de la solidaridad legal entre el propietario o poseedor, suscriptor y usuario frente a cobros derivados de obras de conexión, extensión de red, acometidas e infraestructura inicial del servicio público domiciliario de gas combustible, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 820 de 2003⁶

Decreto Ley 19 de 2012⁷

Decreto 3130 de 2003⁸

Resolución CREG 57 de 1996⁹

Resolución CREG 108 de 1997¹⁰

Sentencia C-493/97¹¹

Sentencia C-690/02¹²

Concepto CREG 7446 de 2018

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13

Concepto SSPD-OJ-2022-628

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que

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

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

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

⁶ "Por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones."

⁷ "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública."

⁸ "Por medio del cual se reglamenta el artículo 15 de la Ley 820 de 2003"

⁹ "Por la cual se establece el marco regulatorio para el servicio público de gas combustible por red y para sus actividades complementarias."

¹⁰ "Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones."

¹¹ Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORÓN DÍAZ, Bogotá, D.C., 2 de octubre de 1997.

¹² Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2002.

se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Fundamento de la solidaridad en servicios públicos domiciliarios

Tal como lo indica el artículo 134 de la Ley 142 de 1994, cualquier persona capaz de contratar, que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 128 y 129 de la Ley 142 de 1994, los prestadores definen las condiciones uniformes en que están dispuestos a prestar el servicio, y una vez el propietario o quien utiliza un inmueble solicita recibirlo, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por el prestador existirá contrato de servicios públicos.

“ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aún cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios. (...)”

“ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.”

Como se observa, el contrato de servicios públicos es un contrato consensual, por adhesión, dado que las condiciones uniformes son elaboradas por el prestador para ser aplicadas a los futuros usuarios que deseen recibir el servicio, pudiendo pactar condiciones particulares.

El usuario debe adherirse a las condiciones, sin que en principio tenga posibilidad de negociación, dado que el servicio se ofrece en forma masiva y con características homogéneas en calidad, cantidad y precio.

De otra parte, la Ley 142 de 1994 en su artículo 130 dispone que los propietarios o poseedores de un inmueble, los suscriptores y los usuarios del servicio público domiciliario son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos:

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

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

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

Para comprender esta norma, deben tenerse en cuenta las definiciones contenidas en la Ley 142 de 1994:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)

14.31. SUSCRIPTOR. Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos. (...)

14.33. USUARIO. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor. (...)”

Esta solidaridad legal es una garantía que permite al prestador exigir el pago de toda deuda originada en el contrato de condiciones uniformes a: a) el propietario del inmueble, b) el poseedor del inmueble, c) el suscriptor del contrato y d) los usuarios del servicio.

Con fundamento en ella, el prestador puede requerir de uno o varios de los deudores solidarios, el pago total de las obligaciones derivadas del contrato.

A su vez, esta previsión legal permite que cualquiera de los deudores solidarios que pague, se subrogue en el derecho del prestador para cobrar de cada uno de los codeudores la cuota que le corresponda en la deuda.

Como indica el párrafo del artículo 130, si el prestador no cumple con la obligación de suspender el servicio dentro del plazo previsto en el contrato, que no puede exceder del establecido en el artículo 140¹³ de la Ley 142 de 1994 (2 períodos de facturación si ésta es bimestral o 3 si es mensual) se rompe la solidaridad legal.

Así las cosas, desde el periodo siguiente al que debió efectuarse la suspensión, el deudor solidario que no utilice el servicio, no estará obligado a responder por el pago de la facturación que se cause en adelante.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-493/97, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 130 antes transcrito enfatizó la importancia de esta figura¹⁴:

¹³ “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. (...)”

¹⁴ Igualmente, en la Sentencia C-690/02¹⁴, se pronunció sobre la constitucionalidad de incluir al poseedor dentro de los deudores solidarios.

“La Corte Constitucional se ha referido al usuario de los servicios públicos domiciliarios entendiendo por tal a la persona que los usa, “es decir quien disfruta del uso de cierta cosa”, y en verdad esta acepción tampoco pone la razón de parte del demandante, pues si bien no se discute que hay ocasiones en las que el propietario de un inmueble no es el consumidor directo de los servicios, ello no le quita su carácter de usuario, por cuanto aún en esas circunstancias el propietario reporta un conjunto de beneficios concretos de los cuales se vería privado si su bien no contara con las instalaciones y las redes que, al hacer posible la prestación, lo dotan de las condiciones mínimas que lo tornan habitable y apto para incorporarse al tráfico jurídico.”

Razón le asiste al señor Procurador General de la Nación cuando apunta que para la obtención de un beneficio derivado de la prestación de los servicios públicos, el propietario no requiere ser el directo receptor, pues obtiene “como mínimo una valorización del bien y en otros casos, mayores ingresos como ocurre al celebrar un contrato de arrendamiento pudiendo ofrecer a sus arrendatarios el goce y disfrute de condiciones de salubridad y comodidad, que de otra forma harían inhabitable el inmueble”

Dos consideraciones adicionales se encuentran vinculadas con los anteriores argumentos. La primera de ellas tiene que ver con la justificación de la previsión legal que hace al propietario solidario en el cumplimiento de las obligaciones propias del contrato de servicios públicos, pues en la medida en que la prestación de los mismos reporta en su favor beneficios tangibles la disposición no sólo está justificada, sino que es también razonable y, por ende, ajustada a la Carta. En este orden de ideas, puede pensarse, entonces, que, dados esos beneficios, lo arbitrario no es vincular al propietario a la satisfacción de las obligaciones pertinentes sino liberarlo de todas ellas.

La segunda consideración se refiere a la naturaleza “domiciliaria” de los servicios públicos que se comentan. Lo domiciliario es, según el Diccionario de la Real Academia Española, lo “perteneiente al domicilio” o lo que “se ejecuta y se cumple en el domicilio del interesado”, acepciones estas que sin perjuicio de la finalidad de los servicios públicos domiciliarios que es la satisfacción concreta de necesidades personales, sugieren una vinculación de los mentados servicios con el inmueble, aspecto que contribuye a explicar por qué el propietario puede ser llamado a responder aun cuando no sea consumidor directo y por qué existe también una solidaridad en los derechos, por cuya virtud los consumidores directos, así no sean propietarios, están habilitados para exigir que el servicio les sea prestado eficientemente o que la empresa prestadora repare un daño que se haya presentado. (...)

De otra parte, cabe anotar que una regulación pormenorizada que tuviera en cuenta la mayoría de los negocios jurídicos que una persona estaría en condiciones de realizar con un bien inmueble de su propiedad, para asignar en cada evento una consecuencia jurídica distinta en relación con el cumplimiento de las obligaciones anejas al contrato de servicios públicos, fuera de no ser exigible al legislador, en caso de resultar posible lo haría incurrir en un casuismo que, además de afectar la autonomía personal, incidiría en forma negativa sobre las condiciones de operación de unas empresas que necesitan recuperar los costos en los que han incurrido y que están abocadas a garantizar a los usuarios una prestación eficiente, continua e ininterrumpida de los servicios a su cargo, sin tomar en consideración que las dificultades para obtener el pago de servicios ya prestados son enormes y que al hacerlas

todavía más difíciles, sustrayendo al propietario de sus obligaciones, se surtiría un efecto contrario a las finalidades sociales que la Constitución y la ley, en consonancia con ella, le asignan a los servicios públicos, piénsese, por ejemplo, en el criterio de redistribución de ingresos.

Los inconvenientes que se derivarían de suprimirles a las empresas públicas la posibilidad de obtener el pago de personas que, como los propietarios, mantienen con el bien una relación más durable, permanente y de mayor entidad que la simple tenencia, serían más graves que los que eventualmente tendrían que soportar los titulares del derecho de dominio, quienes en el caso de ser compelidos a efectuar el pago, por obra de la solidaridad se subrogan en las acciones del acreedor, al paso que evitan el corte del servicio y el pago de los derechos de reconexión que les resultarían más gravosos.(...) (Subrayado fuera del texto)

Sin embargo, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el Decreto Ley 19 de 2012 en su artículo 44:

“ARTÍCULO 44. AUTORIZACIÓN PREVIA DEL ARRENDADOR. El suscriptor potencial de un servicio público domiciliario que solicite recibir en un inmueble determinado la prestación de un servicio, deberá obtener la autorización previa del arrendador. Las empresas prestadoras de servicios públicos no podrán prestar el respectivo servicio sin la previa autorización expresa del arrendador.”

Sobre el alcance de dicha disposición, y su articulación con el régimen de solidaridad del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, esta Oficina Asesora se pronunció en el Concepto SSPD-OJ-2022-628:

“(…) Por lo tanto, cuando un usuario (arrendador) solicita un nuevo servicio al prestador y este accede a la instalación sin que se evidencie la autorización previa del propietario del inmueble se dará la ruptura de la solidaridad prevista en el artículo 130 previamente citado. Es decir, el prestador no podrá cobrar el pago de las facturas que se lleguen a causar de forma solidaria, pues estas estarán únicamente a cargo del usuario que de forma autónoma solicitó los servicios. (…)

Sin embargo, de acuerdo con el artículo 44 del Decreto Ley 019 de 2012, el arrendador debe autorizar de manera expresa al arrendatario para la instalación de los servicios públicos domiciliarios, y en caso que el arrendatario solicite un nuevo servicio al prestador y éste acceda a la instalación sin que se evidencie la autorización previa del propietario del inmueble, se dará la ruptura de la solidaridad. Es decir, el prestador no podrá cobrarle al propietario del inmueble ni exigirle el pago de las facturas que se lleguen a causar, pues estas estarán únicamente a cargo del usuario que de forma autónoma solicitó los servicios. (…)”

Así las cosas, en caso que el prestador acceda a la suscripción del contrato con un arrendador sin autorización del propietario del predio, no podrá cobrarle al propietario las sumas causadas por la ejecución del contrato, situación similar se presenta cuando el prestador accede a modificar las conexiones existentes sin dicha autorización, evento en el cual tampoco podrá cobrar al propietario los costos derivados de tal modificación conexión.

En este contexto normativo, resulta jurídicamente relevante precisar que la autorización a que se refiere el artículo 44 del Decreto Ley 19 de 2012 debe interpretarse en función de su objeto. Desde la teoría general de los actos jurídicos, toda autorización tiene un contenido determinado que delimita su alcance y los efectos que de ella se derivan. En consecuencia, la autorización otorgada para la suscripción del contrato de condiciones uniformes no tiene el mismo contenido ni produce los mismos efectos jurídicos que la autorización para la ejecución de obras de conexión, extensión de red o adecuaciones técnicas requeridas para habilitar la prestación del servicio. Se trata de actos de objeto diferente cuyas consecuencias patrimoniales deben examinarse de manera independiente, conforme al objeto específico de cada autorización.

Esta distinción ha sido reconocida en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13, en el que esta Oficina precisó que son servicios adicionales a los básicos todos aquellos que se presten por virtud de contratos suscritos por el arrendatario o un tercero y que el propietario no haya solicitado, suscrito o autorizado de manera expresa. En consecuencia, la solidaridad legal del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 opera únicamente respecto de aquellas obligaciones que se encuentren comprendidas dentro del objeto de la autorización otorgada por el propietario, sin que sea jurídicamente admisible extender dicha solidaridad a obligaciones económicas surgidas de actuaciones no autorizadas o que excedan el objeto de la autorización conferida.

No obstante, lo anterior, **para el caso de contratos de arrendamiento de vivienda urbana** la Ley 820 de 2003 establece en el artículo 15, que en los casos que la responsabilidad del pago de los servicios públicos sea del arrendatario, para que el inmueble no quede afecto al pago de los servicios, al momento de la celebración del contrato el arrendador puede exigir al arrendatario garantías o fianzas, veamos:

“ARTÍCULO 15. REGLAS SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y OTROS. Cuando un inmueble sea entregado en arriendo, a través de contrato verbal o escrito, y el pago de los servicios públicos corresponda al arrendatario, se deberá proceder de la siguiente manera, con la finalidad de que el inmueble entregado a título de arrendamiento no quede afecto al pago de los servicios públicos domiciliarios:

1. Al momento de la celebración del contrato, el arrendador podrá exigir al arrendatario la prestación de garantías o fianzas con el fin de garantizar a cada empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios el pago de las facturas correspondientes.

La garantía o depósito, en ningún caso, podrá exceder el valor de los servicios públicos correspondientes al cargo fijo, al cargo por aportes de conexión y al cargo por unidad de consumo, correspondiente a dos (2) períodos consecutivos de facturación, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 689 de 2001.

El cargo fijo por unidad de consumo se establecerá por el promedio de los tres (3) últimos períodos de facturación, aumentado en un cincuenta por ciento (50%).

2. Prestadas las garantías o depósitos a favor de la respectiva empresa de servicios públicos domiciliarios, el arrendador denunciará ante la respectiva empresa, la existencia del contrato de arrendamiento y remitirá las garantías o depósitos constituidos.

El arrendador no será responsable y su inmueble dejará de estar afecto al pago de los servicios públicos, a partir del vencimiento del período de facturación correspondiente a aquél en el que se efectúa la denuncia del contrato y se remitan las garantías o depósitos constituidos. (...)

4. Una vez notificada la empresa y acaecido el vencimiento del período de facturación, la responsabilidad sobre el pago de los servicios públicos recaerá única y exclusivamente en el arrendatario. En caso de no pago, la empresa de servicios públicos domiciliarios podrá hacer exigibles las garantías o depósitos constituidos, y si éstas no fueren suficientes, podrá ejercer las acciones a que hubiere lugar contra el arrendatario. (...)

6. Cuando las empresas de servicios públicos domiciliarios instalen un nuevo servicio a un inmueble, el valor del mismo será responsabilidad exclusiva de quién solicite el servicio. Para garantizar su pago, la empresa de servicios públicos podrá exigir directamente las garantías previstas en este artículo, a menos que el solicitante sea el mismo propietario o poseedor del inmueble, evento en el cual el inmueble quedará afecto al pago. En este caso, la empresa de servicios públicos determinará la cuantía y la forma de dichas garantías o depósitos de conformidad con la reglamentación expedida en los términos del párrafo 1° de este artículo. (...)

Como se observa, el arrendador de **vivienda urbana** cuenta con la posibilidad de no verse afectado por el incumplimiento del arrendatario, para lo cual debe cumplir con el procedimiento antes anotado, reglamentado en el Decreto 3130 de 2003.

La lectura sistemática del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 permite advertir que sus numerales 1 y 6 regulan supuestos con efectos patrimoniales distintos. El numeral 1 establece que las garantías exigibles en el marco del contrato de arrendamiento pueden cubrir, entre otros conceptos, los aportes de conexión, lo que confirma que dicho cargo hace parte de las obligaciones susceptibles de ser aseguradas dentro de la relación arrendaticia. El numeral 6, por su parte, dispone una regla especial para la instalación de nuevos servicios: en ese supuesto, el valor de la instalación es responsabilidad exclusiva de quien solicite el servicio, y no del propietario del inmueble, salvo que el solicitante sea el mismo propietario o poseedor. La armonización de ambos numerales conduce a concluir que los costos derivados de la instalación de un nuevo servicio son exigibles, en principio, a quien los solicitó, y que la responsabilidad del propietario solo surge cuando este ha sido el solicitante o ha autorizado expresamente la instalación.

Como indicó esta oficina en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13, interpretando dicha disposición, en caso que el propietario no haya solicitado, suscrito o autorizado la suscripción o instalación de servicios no es solidariamente responsable de las deudas derivadas de los mismos:

“(...) 4.7. SE ROMPE LA SOLIDARIDAD RESPECTO DE SERVICIOS PÚBLICOS SOLICITADOS POR UN TERCERO DISTINTO AL PROPIETARIO.

Interpretando de manera armónica el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 820 de 2003 y el artículo 9 del Decreto 3130 de 2003, se puede concluir que son servicios adicionales a los básicos todos aquellos que se presten por virtud de contratos suscritos por el arrendatario o

un tercero y los cuales no haya solicitado, suscrito o autorizado de manera expresa el propietario.

Por consiguiente, si el propietario no tiene conocimiento de la suscripción o instalación de servicios públicos no es responsable solidario en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, quien solicite el servicio es quien responde por el pago de las deudas ocasionadas.

En ese contexto, las empresas de servicios públicos podrán exigir directamente al solicitante del servicio las garantías en la Ley 820 de 2003; si la empresa tiene determinado en su contrato de condiciones uniformes la posibilidad de exigir garantías y éstas no se constituyen, no está obligada a la instalación del servicio. (...)”

De lo expuesto se colige que, la solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 tiene como presupuesto indispensable la existencia de una autorización del propietario cuyo objeto comprenda la obligación que se pretende hacer exigible de manera solidaria. Dicha solidaridad no opera de pleno derecho respecto de cualquier cobro asociado a la prestación del servicio, sino únicamente frente a aquellas obligaciones que se encuentren dentro del ámbito de lo autorizado. Las obligaciones surgidas de actuaciones que excedan el objeto de la autorización otorgada, o que no hayan sido conocidas ni consentidas por el propietario, generan responsabilidad exclusivamente en cabeza de quien las solicitó o contrató, sin que la empresa prestadora pueda extender su cobro al propietario a través de la solidaridad legal, salvo que acredite autorización expresa y específica de este último para las actuaciones que las originaron.

Elementos de las fórmulas tarifarias en el servicio de gas combustible

La Resolución CREG 108 de 1997, aplicable al servicio público domiciliario de gas combustible, determina los requisitos para la solicitud del servicio:

“ARTICULO 16. SOLICITUD. De conformidad con el artículo 134 de la ley 142 de 1994, cualquier persona que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios de energía y/o gas por red de ductos, al hacerse parte de un contrato de servicios públicos. El prestador de servicios públicos, deberá decidir la solicitud de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Para presentar la solicitud no podrán ser exigidos por la empresa más requisitos que los estrictamente necesarios para identificar al suscriptor potencial, al inmueble, y las condiciones especiales del suministro, si las hubiere. En caso de que la solicitud sea presentada en forma incompleta, la empresa deberá recibirla e indicarle al usuario los requisitos que falta por cumplir, de acuerdo con lo previsto en las condiciones uniformes. Una vez el usuario cumpla ante la empresa los requisitos previstos en el contrato, la empresa no podrá exigirle más requisitos, ni negarle la solicitud del servicio fundándose en motivos que haya dejado de indicar.

b) La solicitud debe ser resuelta dentro del plazo previsto en las condiciones uniformes de prestación del servicio, el cual no excederá de quince (15) días siguientes a la fecha de su presentación, a menos que se requiera de estudios especiales para autorizar la conexión, en cuyo caso el distribuidor dispondrá de un plazo de tres (3) meses para realizar la conexión.

PARAGRAFO 1o. <Ver Notas de Vigencia> Cuando existan dos o más empresas comercializadoras que ofrezcan el servicio a los suscriptores o usuarios de una misma red local, sea que se trate del servicio de energía eléctrica o de gas combustible, la solicitud se hará al comercializador que libremente escoja el usuario, salvo que se trate de áreas de servicio exclusivo para la prestación del servicio respectivo.

Corresponderá al comercializador efectuar ante la empresa distribuidora todas las gestiones necesarias para la conexión a la red de los usuarios que atiende, sin perjuicio de que estos asuman los costos correspondientes.

PARAGRAFO 2o. Sin perjuicio del derecho que tienen los usuarios a escoger el prestador del servicio, el comercializador que solicite y obtenga de la Comisión, la aprobación del costo de comercialización, cuando se trate del servicio de electricidad; o del costo unitario de distribución (Dt), tratándose del servicio de gas por red de ductos, para prestar el servicio en el área donde se localiza el suscriptor potencial o usuario, no podrá rechazar las solicitudes que le presenten los suscriptores potenciales o usuarios ubicados en esa área, cuando cumplan las condiciones previstas en el contrato para tal fin.”

La ley 142 de 1994, determina como elementos de la fórmula tarifaria, el cargo por unidad de consumo, el cargo fijo y el cargo por aportes de conexión:

“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. Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

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. (...) (Subrayado fuera del texto)

En atención a lo indicado y como prevé el artículo 136¹⁵ de la Ley 142 de 1994 y los artículos 21 y 22 de la Resolución CREG 108 de 1997, los prestadores **pueden exigir pagos por conexión para comenzar a cumplir el contrato, de conformidad con la regulación tarifaria de la CREG.**

El cargo de conexión se cobra una sola vez al efectuar la conexión del servicio, en caso que se requiera modificación de dichas conexiones, estas se tratarán como conexión nueva:

“ARTICULO 21. CARGO POR CONEXION. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136 de la ley 142 de 1994, 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.

PARAGRAFO 1o. Este cargo deberá ajustarse a lo dispuesto por la Comisión sobre esta materia.

PARAGRAFO 2o. El cargo por conexión se cobrará por una sola vez, al momento de efectuar la conexión al servicio. Las modificaciones a las conexiones existentes se tratarán como una conexión nueva.”

“ARTICULO 22. COBROS PROHIBIDOS. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la ley 142 de 1994, se prohíbe el cobro de derechos de suministro, formularios de solicitud y otros servicios o bienes semejantes. Pero si una solicitud de conexión implicara estudios particularmente complejos, su costo, justificado en detalle, podrá cobrarse al interesado, salvo que se trate de un suscriptor o usuario residencial perteneciente a los estratos 1, 2 y 3.”

De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la Resolución CREG 108 de 1997 el contrato de condiciones uniformes debe incluir las obligaciones del usuario en relación con la conexión y la propiedad de ésta; los casos en los cuales se requiere el consentimiento de terceras personas a las cuales se preste el servicio en virtud del contrato, cuando este pretenda modificarse, suspenderse o terminarse; las facultades y obligaciones relativas a la instalación, mantenimiento, reposición y control del funcionamiento de los medidores, entre otros aspectos.

La Resolución CREG 57 de 1996, define los elementos tarifarios de los distribuidores de gas:

“ARTICULO 108. ELEMENTOS TARIFARIOS PARA LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GAS. Sin perjuicio de las excepciones previstas para las áreas de servicio exclusivo, el servicio de distribución de gas será regulado mediante dos elementos componentes:

¹⁵ “ARTÍCULO 136. (...) 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.”

a-. *Cargo de la red. En este cargo se incorporan todos los costos y gastos asociados al uso de las redes de distribución de gas domiciliario. Incluye los costos de atención al usuario, costos de inversión, costos de operación y mantenimiento. Debe incluir, adicionalmente, la rentabilidad de la inversión.*

b-. *Cargo de conexión¹⁶. Este cargo cubre los costos involucrados en la acometida y el medidor¹⁷, y podrá incluir, de autorizarlo la CREG, una proporción de los costos que recuperen parte de la inversión nueva en las redes de distribución. No incluye los costos de la red interna, definida en el artículo 14.16 de la ley 142 de 1994. El cargo por conexión será cobrado por una sola vez y será financiado obligatoriamente a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 en plazos no inferiores a 3 años, y se podrá otorgar financiación a los demás usuarios.*

PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 12 de la Resolución 59 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La red interna no será negocio exclusivo del distribuidor y por lo tanto, cualquier persona calificada e idónea podrá prestar el servicio. En todo caso, el distribuidor deberá rechazar la instalación si no cumple con el Reglamento Técnico o normas técnicas aplicables y las del Código de Distribución (...)> (Subrayado fuera del texto)

Como indican las normas citadas, el cargo por conexión residencial se encuentra regulado y se establece un costo máximo que se actualiza año a año, el cual se paga solo cuando se realiza la conexión inicial o se modifican las conexiones existentes. Es importante precisar que el cargo de conexión regulado cubre los costos de la acometida y el medidor, y eventualmente una proporción de la inversión nueva en redes de distribución cuando así lo autorice la CREG, pero no comprende los costos de la red interna, los cuales, conforme a la misma Resolución CREG 57 de 1996, no son regulados por la CREG y se rigen por las reglas de libre competencia y la autonomía de la voluntad de las partes en el marco del contrato de condiciones uniformes.

¹⁶ La Resolución CREG 108 de 1997 incorpora el cargo máximo por conexión de usuarios residenciales:

"108.2. El cargo máximo por conexión a usuarios residenciales (C_i):

<Numeral modificado por el artículo 13 de la Resolución 59 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Sujeto a las condiciones adicionales establecidas en la sección 107.2 del artículo 107 de esta resolución, las empresas distribuidoras deberán asegurar que el cargo promedio por acometida no sea superior a \$100.000.00 y el cargo por el medidor no sea superior a \$40.000.00, ambos a precios de 1996, actualizados anualmente con la variación del Índice de Precios al Consumidor del año anterior calculado por el DANE. La Comisión revisará este cargo promedio cuando los valores en él incluidos varíen substancialmente. Se permitirá diferencias entre estratos en el valor de la acometida, siempre y cuando las empresas puedan demostrar las diferencias de costos.

El cargo máximo por conexión se calculará así: $C_i = A_t + M_t + R_t$, donde,

A_t = Cargo promedio por acometida actualizado a pesos de la fecha t con la variación del Índice de Precios al Consumidor del año anterior calculado por el DANE.

M_t = Cargo por el medidor actualizado a pesos de la fecha t con la variación del Índice de Precios al Consumidor del año anterior calculado por el DANE.

R_t = Cargo por Revisión Previa de la Instalación Interna de Gas para el año t. Este valor corresponderá al cargo que el Distribuidor fije para la actividad de revisiones periódicas de instalaciones internas de gas de su mercado para la fecha t.

t = Año para el cual se está realizando el cálculo.

La definición de C_i en función de los diferentes estratos, siempre y cuando se pueda demostrar la diferencia de costos entre estratos es: $C_i = (\sum_{N=1}^n C_{iN})/n$ donde:

C_{iN} = Es el cargo máximo por conexión para el estrato N.

n = número de estratos de la empresa.

Los subsidios y contribuciones están sujetas a las condiciones adicionales establecidas para cada caso en el artículo 107".

¹⁷ La Resolución CREG 108 de 1997, define estos conceptos:

"ARTICULO 10. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente resolución se aplicarán las definiciones consagradas en las Leyes 142 y 143 de 1994, en sus disposiciones reglamentarias, y en especial las siguientes: (...)

ACOMETIDA: Derivación de la red local del servicio respectivo que llega hasta el registro de corte del inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios, la acometida llega hasta el registro de corte general. (...)

MEDIDOR DE GAS: Dispositivo que registra el volumen de gas que ha pasado a través de él. (...)

RED INTERNA: Es el conjunto de redes, tuberías, accesorios y equipos que integran el sistema de suministro del servicio público al inmueble a partir del medidor, o, en el caso de los suscriptores o usuarios sin medidor, a partir del registro de corte del inmueble. Para edificios de propiedad horizontal o condominios, es aquel sistema de suministro del servicio al inmueble a partir del registro de corte general, cuando lo hubiere (...)"

Esta distinción regulatoria es jurídicamente relevante, toda vez que determina el ámbito dentro del cual opera la solidaridad del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 frente a los cobros por conexión. Los cargos cubiertos por el marco tarifario regulado por la CREG tienen un objeto y un tope definidos normativamente, mientras que los costos que exceden dicho marco, tales como obras de extensión de red, adecuaciones técnicas especiales o infraestructura no incluida en el cargo de conexión regulado, corresponden a una categoría diferente cuya exigibilidad frente a los deudores solidarios debe examinarse a la luz del contrato de condiciones uniformes y del objeto de la autorización otorgada por el propietario, de conformidad con los criterios desarrollados en el eje anterior.

En consecuencia, cuando el propietario de un inmueble autoriza a un tercero para la suscripción del contrato de condiciones uniformes del servicio público domiciliario de gas, dicha autorización comprende los cargos previstos en el marco tarifario regulado por la CREG que sean exigibles al momento de la conexión, esto es, los cargos de red, los cargos de conexión en los términos de los artículos 21 de la Resolución CREG 108 de 1997 y 108 de la Resolución CREG 57 de 1996, los cargos fijos y los cargos por unidad de consumo. La solidaridad del propietario frente a estos conceptos opera en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, siempre que la autorización haya sido otorgada de manera previa y expresa conforme al artículo 44 del Decreto Ley 19 de 2012. Lo mismo aplica cuando el propietario autoriza expresamente modificaciones a las conexiones existentes, evento en el cual dichas modificaciones se tratan como una conexión nueva de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 21 de la Resolución CREG 108 de 1997.

No obstante, frente a costos que superen el objeto del cargo de conexión regulado, tales como extensiones de red, obras de adecuación técnica o infraestructura no comprendida en los elementos tarifarios definidos por la CREG, la exigibilidad solidaria al propietario requiere que este haya otorgado autorización expresa y específica para tales actuaciones, pues se trata de obligaciones económicas cuyo origen, alcance y cuantía pueden ser indeterminados al momento en que se otorgó la autorización inicial, y que por tanto no pueden entenderse tácitamente incluidas en ella. En este punto resulta aplicable la regla establecida en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13, según la cual los servicios o instalaciones no autorizados expresamente por el propietario son responsabilidad exclusiva de quien los solicitó o contrató.

Adicionalmente, en lo que respecta al deber de información, el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 establece que las empresas de servicios públicos tienen la obligación de informar a sus usuarios sobre las condiciones del servicio y los costos asociados. En consecuencia, es el prestador quien tiene el deber activo de suministrar al propietario información suficiente, clara y oportuna sobre los cargos que se generarán con ocasión de la conexión, antes de que dicha autorización sea otorgada, de manera que el propietario cuente con los elementos necesarios para que su autorización sea informada y comprenda con certeza el alcance de las obligaciones que asume. El cumplimiento de este deber por parte del prestador es presupuesto de la exigibilidad solidaria de los cobros correspondientes.

En caso de arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda urbana, el propietario puede trasladar el riesgo de incumplimiento del arrendatario solicitando las garantías a favor del prestador a que alude la Ley 820 de 2003.

CONCLUSIONES

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

“1. ¿La solidaridad prevista en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 43 de la Ley 689 de 2001, comprende únicamente las obligaciones propias de la prestación efectiva del servicio público domiciliario, tales como consumos, cargos fijos y demás conceptos ordinarios de facturación?”

La solidaridad se extiende a todas las sumas que el prestador esté autorizado a cobrar por el servicio de conformidad con el marco tarifario aplicable, esto incluye cargos de red, cargos de conexión, cargos por unidad de consumo, cargos fijos y en algunos casos incluso el costo de estudios complejos, como se desprende de la Ley 142 de 1994, de la Resolución CREG 108 de 1997, de la Resolución CREG 57 de 1996, además de lo que sobre el particular dispongan los contratos de condiciones uniformes.

Resulta claro que para que sea posible la prestación del servicio, lo primero que debe cubrirse son las sumas necesarias para realizar la conexión del inmueble, así que la autorización que se da para suscribir el contrato de condiciones uniformes, lleva implícita la posibilidad de que se generen cargos de conexión que tendrán que asumir los deudores solidarios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, dentro de los límites del marco tarifario regulado por la CREG y del objeto de la autorización otorgada por el propietario, conforme a lo desarrollado en las consideraciones de este concepto.

“2. ¿Los costos derivados de obras para la primera conexión, extensiones de red, acometidas especiales, adecuaciones técnicas o infraestructura inicial pueden exigirse solidariamente al propietario cuando este no participó en su contratación ni conoció previamente su valor?”

“3. ¿La autorización otorgada por el propietario para solicitar la matrícula del servicio constituye consentimiento suficiente para trasladarle obligaciones económicas surgidas con posterioridad dentro del proceso técnico de conexión?”

“4. ¿Existe diferencia jurídica entre autorizar la solicitud del servicio y asumir el costo de obras específicas requeridas para su habilitación?”

Para las partes de un contrato de prestación de servicios públicos suscribir el contrato implica someterse a las condiciones de prestación del servicio previstas en las condiciones uniforme del contrato, a la Ley 142 de 1994, así como a la regulación tarifaria del servicio.

Adicionalmente, el diseño y construcción de instalaciones para el suministro de gas, está sometido a normas técnicas, para que su operación sea confiable y segura.

Así las cosas, cuando la autorización otorgada por el propietario comprende expresamente la suscripción del contrato de condiciones uniformes, se entiende que el propietario acepta las obligaciones económicas derivadas de lo pactado contractualmente y de la aplicación del marco tarifario del servicio determinado por la CREG, de manera que en atención a lo dispuesto en el

artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el prestador podrá exigirle el pago de los valores causados que no hayan sido cubiertos por el usuario que recibe directamente el servicio. Cuando la autorización se circunscriba a un trámite de naturaleza registral o administrativa, su alcance no comprende automáticamente obligaciones económicas derivadas de obras o actuaciones posteriores no conocidas ni autorizadas expresamente por el propietario, conforme a lo establecido en el artículo 44 del Decreto Ley 19 de 2012 y el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-13.

La vinculación del propietario al proceso de contratación se produce desde el momento en que otorga autorización previa y expresa en los términos del artículo 44 del Decreto Ley 19 de 2012. En ese contexto, el deber de información consagrado en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 impone al prestador la obligación de suministrar información suficiente, clara y oportuna sobre los cargos y costos asociados a la conexión, con anterioridad a que dicha autorización sea otorgada, de manera que el propietario cuente con los elementos necesarios para que su decisión sea informada.

“5. ¿Qué deber de información, prueba y soporte documental corresponde a la empresa prestadora cuando pretende cobrar al propietario conceptos distintos a los derivados del consumo ordinario del servicio?”

El prestador para efectuar cobros al propietario del inmueble que no sea usuario del servicio, debe probar que existió autorización previa y expresa del mismo para que el tercero solicitara el servicio o la modificación de las conexiones existentes, y que los valores facturados corresponden a lo previsto en el contrato de condiciones uniformes, y en el marco tarifario vigente.

Se reitera que los cargos por conexión hacen parte de los cobros autorizados por la prestación del servicio, dentro de los límites del marco tarifario regulado por la CREG. Cuando los cobros correspondan a conceptos que excedan dicho marco, el prestador deberá acreditar adicionalmente que el propietario otorgó autorización expresa y específica para las actuaciones que los originaron, y que dio cumplimiento al deber de información previsto en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 con anterioridad a su ejecución.

No existe una norma que defina deberes de información o que limite la forma como se deba probar la previa autorización expresa del propietario, por lo cual se debe verificar lo que se haya dispuesto en el contrato de condiciones uniformes.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)