20261305400411
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20261305400411**
Fecha**: 29/10/2026 14:51:49**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-330

Señor

Ref. Solicitud de concepto[1]

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020[2], 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,

---

[1] Radicado 20265293709772
TEMAS: **PROBLEMÁTICAS TRANSVERSALES DE LA LEY 142 DE 1994. FACTURACIÓN ESTIMADA, MEDICIÓN Y CONSUMOS PENDIENTES DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS. PQR, REPOSICIÓN, APELACIÓN, QUEJA Y SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO Y NEGATIVO.**
Subtemas: **Banco de Preguntas G** – Derechos de los usuarios en la prestación de los Servicios Públicos; generalidades del Contrato de Condiciones Uniformes – CCU; debido proceso administrativo en actuaciones ante el prestador por parte de los usuarios y/o suscriptores; Funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. **Banco de Preguntas F** - Medición y determinación del consumo de los servicios públicos; facturación estimada y mecanismos sustitutivos; desviaciones significativas y facturación provisional; ajustes, reliquidaciones y prohibición de doble facturación; cobros inoportunos; consumo no registrado y límites de recuperación; soporte, prueba e información al usuario; exigibilidad, intereses, financiación y suspensión. **Banco de Preguntas R** - Defensa del usuario en sede del prestador – Derecho de Petición; definiciones y diferencias entre denuncia, petición queja y reclamo; recursos en materia de servicios públicos domiciliarios; remisión de expedientes por parte de los prestadores a la SSPD; de la aplicación del artículo 155 de la ley 142 de 1994 en los recursos; del régimen de la revocatoria directa; silencio administrativo positivo; silencio administrativo negativo ante la falta de pronunciamiento del recurso de apelación por parte de la Superintendencia; canales de atención al usuario.
[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

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011[3], sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015[4].

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[5], modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001[6].

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de interrogantes relacionadas con diversas temáticas del régimen de los servicios públicos domiciliarios, las cuales busca "Obtener una explicación institucional completa y verificable del marco aplicable, conocer el desempeño de la protección al usuario y contar con datos que permitan evaluar tendencias, resultados y acciones de control en los servicios de energía eléctrica, gas combustible y acueducto/alcantarillado", para lo cual remite un banco de 416 preguntas codificadas.

Sobre el particular, se precisa que se evidenció que los siguientes bancos de preguntas corresponden a consultas jurídicas que requieren la emisión de un concepto jurídico de la entidad sobre el particular, razón por la cual fueron asignadas a la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) para su trámite: "6. Banco G - problemáticas transversales de la Ley 142 de 1994; 7. Banco F - facturación estimada, medición y consumos pendientes; y 8. Banco R - PQR, reposición, apelación, queja y silencios", las cuales corresponden a un total de 188 preguntas.

Adicionalmente se informa que desde la OAJ se trasladó dicho radicado a las Delegadas de Protección al Usuario, Energía y Gas y Acueducto Alcantarillado y Aseo, para que en el marco de sus competencias atiendan los numerales 9,10 11 y 12 de la petición.

En consecuencia, en el aparte de conclusiones serán transcritos y respondidos cada uno de los referidos interrogantes asignados a la OAJ, de acuerdo con las consideraciones planteadas en el presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994[7].
Ley 1437 de 2011[8].
Ley 1712 de 2014[9].

---

[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] "P*or la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."*
[7] "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."
[8] "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."
[9] "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones."

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Ley 1755 de 2015[22].
Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015[11].
Resolución CREG 108 de 1997[12].
Decreto 1369 de 2020.
Resolución CRA 943 de 2021[13].
Sentencia T-1160A de 2001 de la Corte Constitucional.
Sentencia C-150 de 2003 de la Corte Constitucional.
Sentencia T-180 de 2021 de la Corte Constitucional.
Sentencia T-160 de 2026 de la Corte Constitucional.
Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-002, actualizado el 3 de junio de 2021.
Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-003.
Concepto Unificado SSPD-OJU- 2010-012.
Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-015, actualizado el 19 de agosto de 2025.
Concepto Unificado SSPD-OJU-2013-029.
Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-034, actualizado el 25 de junio de 2019.
Concepto Unificado SSPD-OJU-2022-040.
Concepto SSPD-OJ-2011-410.
Concepto SSPD-OJ-2017-732.
Concepto SSPD-OJ-2021-493.
Concepto SSPD-OJ-2022-186.
Concepto SSPD-OJ-2022-237.
Concepto SSPD-OJ-2023-457.
Concepto SSPD-OJ-2023-516.
Concepto SSPD-OJ-2024-073.
Concepto SSPD-OJ-2024-207.
Concepto SSPD-OJ-2024-217.
Concepto SSPD-OJ-2024-238.
Concepto SSPD-OJ-2024-314.
Concepto SSPD-OJ-2025-054.
Concepto SSPD-OJ-2025-088.
Concepto SSPD-OJ-2025-092.
Concepto SSPD-OJ-2025-093.
Concepto SSPD-OJ-2025-123.
Concepto SSPD-OJ-2025-161.
Concepto SSPD-OJ-2025-176.
Concepto SSPD-OJ-2025-193.
Concepto SSPD-OJ-2025-254.
Concepto SSPD-OJ-2025-342.
Concepto SSPD-OJ-2025-385.
Concepto SSPD-OJ-2025-438.

---

[22] *"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".*
[11] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."*
[12] *"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."*
[13] *"Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Concepto SSPD-OJ-2026-036.
Concepto SSPD-OJ-2026-042.
Concepto SSPD-OJ-2026-130.
Concepto CRA-2025-27911.

CONSIDERACIONES

Antes de responder la consulta objeto de pronunciamiento, es pertinente recordar que en sede de consulta esta Superintendencia no emite pronunciamiento que decida situaciones particulares y concretas, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tiene carácter obligatorio o vinculante y 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.

Así mismo, es pertinente recordar que la órbita de competencia de esta Superintendencia se circunscribe a inspeccionar, vigilar y controlar a los prestadores de servicios públicos en cumplimiento de las leyes y los actos administrativos a los que están sujetos, en el marco de las actividades directas y complementarias que desarrollan a partir de su objeto social.

En este contexto, atendiendo a la multiplicidad de temas consultados que serán objeto de pronunciamiento por esta Oficina Asesora Jurídica “6. Banco G - problemáticas transversales de la Ley 142 de 1994; 7. Banco F - facturación estimada, medición y consumos pendientes; y 8. Banco R - PQR, reposición, apelación, queja y silencios”, se procederá, para una mayor comprensión desarrollarlos en de los siguientes ejes temáticos respetando las estructuras de los bloques presentados por el peticionario.

- **6. Banco de preguntas “*G - problemáticas transversales de la Ley 142 de 1994”***

I. Régimen de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

En Colombia, el régimen de los servicios públicos domiciliarios se fundamenta en la Constitución Política de 1991 (artículo 365) y se desarrolla principalmente a través de la Ley 142 de 1994. Esta Ley aplica a los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible.

De esta manera, cualquier persona que desee prestar el servicio público domiciliario de acueducto, o a cualquiera de sus actividades complementarias, debe cumplir con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, su reglamentación y la regulación según le corresponda.

Teniendo en cuenta su consulta es necesario resaltar que algunos de los temas principales que regula esta ley se pueden resumir en los siguientes ejes:

1. Ámbito de Aplicación y Servicios Regulados

Define con precisión cuáles son los servicios sometidos a este régimen:
• Tipos de servicios: Acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible y telefonía pública básica conmutada.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

• Extensión: Aplica tanto a las empresas prestadoras como a los usuarios, municipios y autoridades que intervienen en estos sectores.

2. Régimen Jurídico y de Competencia

Establece las reglas bajo las cuales las empresas pueden operar en el mercado:

• Libre competencia: Se permite la libre entrada de prestadores (públicos, privados o mixtos) y se prohíben las prácticas monopolísticas o abusos de posición dominante.

• Naturaleza de las empresas: Regula la creación y funcionamiento de las Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.), las cuales, por regla general, se organizan como sociedades por acciones.

• Régimen laboral y de contratación: Determina que los actos y contratos de las E.S.P. se rigen, por lo general, por el derecho privado, buscando agilidad comercial.

3. Funciones del Estado (Regulación, Control y Planeación)

Organiza la arquitectura institucional para evitar que las empresas actúen sin control:

• Comisiones de Regulación (CRA, CREG, CRC): Se les asigna la función de señalar las políticas tarifarias, promover la competencia y regular los monopolios.

• Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD): Se le otorgan facultades de inspección, vigilancia, control y sanción sobre todas las empresas prestadoras.

• Intervención de los municipios: Define la obligación de las alcaldías de asegurar la prestación de los servicios en sus territorios, construir infraestructura y asignar subsidios.

4. Régimen Tarifario y Fórmulas de Cobro

Establece cómo se calcula y cobra lo que pagan los ciudadanos:

• Criterios tarifarios: Las tarifas deben basarse en principios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera y simplicidad.

• Fórmulas tarifarias: Prohíbe el cobro de servicios no prestados y regula los componentes de la factura (cargo fijo y cargo por consumo).

5. Solidaridad y Redistribución de Ingresos (Subsidios)

Regula el mecanismo para que las personas de menores ingresos puedan acceder a los servicios:

• Estratificación: Obliga a los municipios a clasificar las viviendas por estratos socioeconómicos.
• Subsidios y contribuciones: Regula los topes máximos que pueden recibir como subsidio los estratos 1, 2 y 3, y los factores de sobrecosto (contribuciones) que deben pagar los estratos 5, 6 y los sectores comerciales/industriales.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

6. El Contrato de Servicios Públicos

Regula la relación jurídica directa entre la empresa y el ciudadano:

• Contrato de condiciones uniformes: Define los derechos y deberes de ambas partes.

• Solidaridad de la deuda: Establece que el propietario del inmueble, el suscriptor y el usuario del servicio son solidariamente responsables de las obligaciones del contrato (pago de facturas).

• Corte y suspensión: Regula las causales legítimas por las cuales una empresa puede suspender o cortar el servicio debido a falta de pago o fraude.

7. Defensa de los Usuarios y Procedimientos

Garantiza los mecanismos de protección para los ciudadanos frente a abusos de las empresas:

• Derecho de petición y recursos: Detalla el procedimiento para que los usuarios presenten peticiones, quejas y reclamos (PQR).

• Recurso de reposición y apelación: Regula cómo apelar las decisiones de la empresa directamente ante la Superintendencia si el reclamo inicial es rechazado.

• Comités de Desarrollo y Control Social: Promueve la participación ciudadana mediante la creación de comités de usuarios y la figura del Vocal de Control para vigilar la gestión de las empresas.

Por último, es preciso mencionar que la Ley 142 de 1994 creó las comisiones de regulación como el instrumento básico para crear y preservar unas condiciones que permitan asegurar una prestación eficiente de los servicios públicos. Les corresponde a las comisiones de regulación establecer las normas que permitan el libre ejercicio de la competencia en la oferta de los servicios públicos Cuando la competencia no sea posible, o esté restringida, como es el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado, las comisiones deberán tomar las medidas que eviten abusos de posición dominante sobre los usuarios. Asimismo, le corresponde establecer el régimen de tarifas y las normas de calidad del servicio, así como la definición de los criterios de eficiencia y el desarrollo de los indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos.

Esto implica, que los prestadores y usuarios deberán ceñirse a lo dispuesto en la nomativa y la regulación de las Comisiones de Regulación que le sean aplicables, como son la de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y la Energía y Gas Combustible (CREG), así como a la supervisión, inspección y control por parte de esta Superintendencia.

II. Derechos de los usuarios en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Se debe precisar que, los usuarios y/o suscriptores cuentan con un conjunto de derechos y garantías jurídicas frente al prestador en el marco del régimen jurídico de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, estos derechos están respaldados principalmente en la Ley 142 de 1994, las normas especiales regulatorias y del sector aplicable, la doctrina de esta

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Superintendencia y las decisiones de las altas cortes en materia de servicio público domiciliario. A continuación, se detallan dichas garantías:

- Garantía a presentar de Peticiones, Quejas y Recursos (PQR):

En materia de servicios públicos domiciliarios, el suscriptor, ya sea la persona natural o jurídica, con la que el prestador ha celebrado el contrato de servicios públicos, así como el usuario, persona que se beneficia con la prestación del servicio público domiciliario, tal como lo indican las definiciones de los numerales 14.31 y 14.33 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, cuentan con el derecho a solicitar y obtener información oportuna de los prestadores, respecto de las actividades y operación involucrada en la prestación de estos.

Al respecto así lo dispone el numeral 9.4 del artículo 9 ibídem:

> *"ARTÍCULO 9 DERECHO DE LOS USUARIOS. <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:*
> *(...)*
> *9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios."*

En ese mismo sentido, el artículo 152 de la Ley 142 de 1994 reconoce que es, de *la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

Conforme a ello, se tiene que los suscriptores y/o usuarios se encuentran facultados para presentar las reclamaciones a que haya lugar frente a las decisiones adoptadas por el prestador que incidan en la prestación del servicio público domiciliario o en la ejecución del contrato de servicios públicos.

Así mismo, dicha garantía de orden constitucional (artículo 23 de la Constitución Política), no solo se limita a la interposición de peticiones, sino que en el escenario que la respuesta emitida por el prestador no resulte favorable a sus intereses, podrán interponer los recursos de ley, estos son: de reposición, apelación e inclusive el de queja, en los términos previstos en la normativa aplicable.

Finalmente se precisa, que, en materia de servicios públicos domiciliarios, el legislador determinó de manera expresa las decisiones susceptibles de recurso, entre las cuales se encuentran aquellas las relacionadas con: (i) negativa, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte y (v) facturación del servicio.

- Garantía a que obtener una medición real de los consumos:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por regla general, el cobro del servicio debe corresponder indiscutiblemente a los consumos individuales del usuario. Lo anterior, de conformidad con el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 en el cual se sostiene que, a los usuarios les asiste el derecho fundamental de *"obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados"*.

En estricta concordancia con ello, el artículo 146 ibídem establece que tanto el prestador como el suscriptor tienen derecho a que los consumos se midan con los instrumentos disponibles, y que dicho consumo medido sea *el elemento principal del precio que se cobre en la facturación que se le emite al usuario.*

De modo que, garantizar la eficacia de este derecho, el legislador y la jurisprudencia han establecido consecuencias severas frente a su vulneración, entre ellas si la falta de medición se produce por *acción u omisión de la empresa,* lo cual incluye no tomar la lectura del equipo o no colocar el medidor en un periodo superior a seis meses desde la conexión, la sanción legal es contundente el prestador *perderá el derecho a recibir el precio.*

Por el contrario, si la falta de medición es imputable a la renuencia del usuario (por ejemplo, al impedir la reparación de un medidor defectuoso), esto justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato.

En conclusión, esta garantía es un pilar esencial en el contrato de servicios públicos domiciliarios, ya que asegura de manera equitativa que el cobro corresponda efectivamente al uso real del servicio Según lo establecen la normatividad, el derecho a la medición funge como un mecanismo de protección para el usuario.

- Garantía a la suspensión del cobro y prohibición de corte por sumas en reclamación:

Sobre el particular, el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, establece: *"Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con ésta".* En consecuencia, cuando un usuario presenta una reclamación, los valores discutidos *quedan en suspenso hasta que la actuación administrativa termine y dicha decisión quede ejecutoriada,* lapso durante el cual el prestador no podrá suspender, terminar o cortar el servicio por dichas sumas, ni tampoco podrá cobrar intereses moratorios, pues la obligación no se ha hecho exigible.

Sin embargo, para garantizar el equilibrio contractual las leyes exigen que el usuario asuma una carga, eta es para poder recurrir, deberá acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de recurso. Este pago opera como un requisito estricto de procedibilidad; de no acreditarse, la empresa deberá disponer el *rechazo de plano del recurso.* Es importante advertir que esta protección cobija la factura reclamada, por lo que el usuario está obligado a pagar las facturas posteriores que se sigan causando si no son objeto de un nuevo reclamo.
Para materializar esta garantía, el usuario tiene la carga de informar al prestador las sumas que reconoce deber y solicitar la expedición de una factura provisional o parcial. Aunque la empresa no está obligada a emitirla *de oficio,* los prestadores no pueden negarse injustificadamente a recibir estos pagos parciales.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En caso de que la empresa niegue el pago, rechace indebidamente el recurso o suspenda el servicio por los valores en disputa, el usuario podrá presentar una queja formal ante esta Superintendencia para buscar la imposición de sanciones o en su lugar acudir al mecanismo judicial para lo que en derecho corresponda.

- Garantía a la protección del mínimo vital de los sujetos de especial protección constitucional:

En lo a que a garantía se refiere, esta ha sido desarrollada por varias sentencias de la Corte Constitucional entre las más relevantes la Sentencia C-150 de 2003, ha establecido límites infranqueables a esta potestad, indicando que el prestador debe abstenerse de realizar un corte absoluto cuando la interrupción tenga como consecuencia el desconocimiento de los derechos constitucionales de sujetos de especial protección, tales como niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres cabeza de familia o personas en extrema pobreza.

Es precisos señalar, si bien la interrupción procede por regla general ante la ausencia del pago por parte del usuario, pues recuérdese que las obligaciones en materia de servicio públicos domiciliario son recíproca, es decir, el prestador en obligación de prestar un servicio en calidad, continuidad y calidad y el usuario a pagar el precio por el consumo de dicho servicio.

No obstante, los prestadores deben abstenerse de suspender el servicio público domiciliario que presenten, en especial en aquellos inmuebles usados por personas especialmente protegidas por la Constitución (sujetos de especial protección).

En ese sentido, deberán los prestadores salvaguardar un consumo mínimo de subsistencia, especialmente respecto al servicio de agua potable, de modo que, se prohíbe la suspensión absoluta del servicio si en el predio habitan menores de edad, adultos mayores o personas en condiciones de vulnerabilidad extrema, debiendo aplicarse medidas alternativas de flexibilización y acuerdos de pago.

Para evitar la suspensión total del servicio, la jurisprudencia exige que concurran tres condiciones: *(i) que el usuario sea un sujeto de especial protección constitucional; (ii) que el motivo de la morosidad sea involuntario e incontrolable; y (iii) que la suspensión implique la vulneración de otros derechos fundamentales*. Cuando se cumplen estos requisitos, el prestador debe suspender la forma habitual de prestar el servicio y pasar a suministrar *cantidades mínimas básicas e indispensables* para garantizar una vida digna.

Finalmente, es imperativo aclarar que el suministro de este mínimo vital no implica que el servicio sea gratuito ni exonera al usuario de sus obligaciones comerciales; los usuarios conservan el deber legal de pagar la deuda, buscar acuerdos de pago y abstenerse de realizar reconexiones ilegales o fraudulentas.

En conclusión, el régimen general de los servicios públicos domiciliarios fundamentado en la Ley 142 de 1994 consagra un marco de protección irrenunciable en favor de los usuarios, diseñado para mitigar los efectos derivados de la posición dominante del prestador mediante la garantía del derecho constitucional al debido proceso.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

III. Generalidades del Contrato de Condiciones Uniformes – CCU.

En primera medida, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 el cual establece:

> *"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 aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios. (…).*" (subrayado fuera del texto).

De conformidad con la norma transcrita, es posible afirmar que tal contrato tiene la característica de ser un acuerdo por el cual un usuario se adhiere a unas condiciones uniformes, es decir, a unas cláusulas establecidas previamente por el prestador oferente del servicio. Se trata de una modalidad de contratación consistente en que la totalidad de su contenido es dispuesto anticipada y unilateralmente por una de las partes y a la que la otra se adhiere sin posibilidad de negociación.

Al respecto, cuando la norma refiere que el contrato es "uniforme", por regla general y en tanto que el servicio es prestado a muchos usuarios no determinados, las estipulaciones deben ser iguales para todos los usuarios y/o suscriptores; salvo que algunas de ellas sean objeto de acuerdos especiales, pues en ese contexto ya no existirán condiciones uniformes, desde esta perspectiva, la regla general es que el prestador de manera unilateral define las estipulaciones de prestación, luego de ello se deriva que el contrato de servicios públicos sea de aquéllos de adhesión sin lugar a posibilidad de negociación.

En este sentido, se tiene que este tipo de contrato son: (i) de adhesión, por cuanto sus condiciones generales o uniformes son diseñadas en principio por el prestador y (ii) consensual, en virtud de que su formación requiere del libre acuerdo entre las partes que lo celebran.

Ahora bien, frente a la celebración y partes del contrato la Ley 142 de 1994 contempló lo siguiente:

> *"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.*
>
> *En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. 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 (…)"

De lo anterior, es preciso establecer lo siguiente: (i) el contrato de servicios públicos domiciliarios es uniforme, consensual y oneroso; (ii) son partes de este contrato, el prestador de servicios públicos y el suscriptor y/o usuario; (iii) el objeto del mismo es la prestación del servicio público a cambio de un precio; y, (iv) para la prestación del servicio hacen parte del contrato de servicios públicos sus estipulaciones escritas y las que el prestador aplique de manera uniforme, las cuales deberán ser informadas de manera clara y suficiente al suscriptor.

Por otra parte, se entiende que el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios existe desde el momento en el que el prestador define las condiciones uniformes en que está dispuesto a prestar el servicio y el propietario o usuario potencial del servicio solicita recibirlo en un inmueble determinado, siempre y cuando, tanto el solicitante como el inmueble cumplan con las condiciones previstas por la Ley y el prestador; las cuales, en todo caso, no pueden responder al capricho del prestador, sino a los mandatos de la regulación sectorial y demás normativa.

Finalmente, es oportuno mencionar el Concepto Unificado SSPD-OJ-2013-29, en el cual esta Oficina Asesora Jurídica desarrollo lo propio al Contrato de Condiciones Uniformes.

IV. Debido Proceso Administrativo en actuaciones ante el prestador por parte de los usuarios y/o suscriptores

En el marco de la prestación de los servicios públicos domiciliarios la garantía al debido proceso es un derecho fundamental que cobija todas las actuaciones administrativas del prestador en la relación con los usuarios y/o suscriptores, el cual tiene como propósito *limitar el margen de las actuaciones que se pueden dar en dicha relación contractual.*

En relación a esta garantía y los servicios públicos domiciliarios, la Corte Constitucional en Sentencia T-180 de 2021, indicó que el derecho fundamental al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, aplica indistintamente a las actuaciones judiciales y administrativas, y debe ser protegido incluso por los particulares que prestan servicios públicos domiciliarios.

Enfatizó la Corte, que tal y como lo señala el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, es un derecho del usuario presentar ante el prestador del servicio, peticiones, quejas y recursos relacionados con el contrato suscrito. En ese orden de ideas, se indica en la referida providencia que a los prestadores de servicios públicos domiciliarios en el marco de sus actuaciones les asiste el deber de proteger el debido proceso y derecho de defensa que les asiste a los usuarios, textualmente indicó:

"'(i) el debido proceso y el derecho de defensa, que permite a los usuarios o suscriptores contradecir efectivamente tanto las facturas a su cargo como el acto mediante el cual se suspende el servicio y también obligan a las empresas prestadoras de servicios públicos a

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

observar estrictamente el procedimiento que les permite suspender el servicio. El derecho al debido proceso incorpora también el derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes;(...)'"

Bajo ese entendido, se tiene que el debido proceso en materia de servicios públicos domiciliarios se puede desarrollar en los siguientes escenarios:

- Debido proceso y defensa en el trámite de las Peticiones, Quejas y Recursos (PQR):

Como se desarrolló en el primer subtema del acápite de defensa usuario, el régimen general de los servicios públicos domiciliarios fundamentado en la Ley 142 de 1994 consagra un marco de protección irrenunciable en favor de los usuarios, diseñado para contrarrestar los efectos derivados de la posición dominante del prestador mediante la garantía del derecho constitucional al debido proceso en especial a lo que refiere al tema de las PQRS desde el artículo 152 y subsiguiente de la mencionada ley se desarrolla el catálogo de dicha garantía.

- Debido proceso en el escenario de investigaciones por irregularidades en el consumo:

Dentro del desarrollo de una investigación por una presunta anomalía o irregularidad, este escenario puede dar origen al cobro de los consumos dejados de facturar, el prestador deberá garantizar, entre otros aspectos: (i) el derecho de defensa del usuario en todas las acciones que despliegue la empresa, (ii) que la decisión que culmine el proceso y determine el monto del consumo no facturado esté debidamente motivada y que se encuentre igualmente sustentada la metodología de cálculo utilizada, (iii) el conocimiento y ejercicio de la defensa frente a los medios de prueba que serán presentados por cada una de las partes, (iv) las formas de notificación con indicación expresa de los recursos procedentes, y (v) el ejercicio mismo de dichos recursos.

Así las cosas, el proceso para la recuperación de consumos dejados de facturar debe estar contemplado por el prestador en el Contrato de Condiciones Uniformes, el cual, en todo caso, deberá contener como mínimo: los medios de prueba procedentes en cada actuación, así como la fijación de los plazos y términos dentro de los cuales el usuario podrá actuar para ejercer su derecho a la defensa.

- Frente a las Visitas Técnicas:

Esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto SSPD-OJ-2026-036 recordó la línea doctrinal que se ha definido frente a la aplicación de la garantía al debido proceso frente a las visitas técnicas que desarrolla el prestador.

Así mismo está, mediante la Circular Externa No. 006 del 2 de mayo de 2007, estableció de manera general los lineamientos relacionados con el debido proceso dentro del Procedimiento de Defensa del Usuario de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como el procedimiento que debían observar las empresas prestadoras de dichos servicios frente a la realización de visitas

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En conclusión, la garantía constitucional al debido proceso obliga a los prestadores a sujetar estrictamente todas sus actuaciones a la normativa vigente, asegurando el núcleo esencial del derecho a la defensa. Por lo tanto, en cualquier trámite desde la recuperación de consumos dejados de facturar hasta las visitas técnicas, reclamaciones y demás actuaciones permitidas por la ley, se deberá garantizar la notificación oportuna, la motivación detallada de las decisiones y el correspondiente debate probatorio.

V. Función de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En relación con las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) asignadas a la Superservicios, es pertinente traer a colación lo indicado por esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2021-493, donde se indicó:

*"**(i) Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.** (...)*
En cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y control, cabe resaltar que legalmente no existe una definición de las mismas, motivo por el cual han sido la jurisprudencia y la doctrina las que han determinado su significado. Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-570 de 2012, señaló:

*'(...) Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de **inspección** se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la **vigilancia** alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el **control** en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.*

Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control. (...)'.

Al respecto se advierte que, estas definiciones fueron emitidas por la Corte en relación con las funciones supervisoras de las Corporaciones Regionales; sin embargo, se ha considerado que aplican de igual forma a las Superintendencias, en la medida en que como se indicó, para estas tampoco existe una definición legal de tales funciones, las que en últimas deben ser desarrolladas por todas las entidades a las que les fueron otorgadas legalmente, en las mismas condiciones allí establecidas.

Ahora bien, vale indicar que, con el propósito de desarrollar cada una de las funciones a su cargo, la Superservicios despliega diferentes actividades y acciones tendientes a dar cumplimiento a las mismas, las que se traducen de forma primordial en el desarrollo de los diversos procesos y procedimientos que para ello se han implementado al interior de la Superintendencia.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Así, en cuanto a la función de inspección, las acciones que se desarrollan por parte de la Superservicios están encaminadas a efectuar el seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan sus vigilados para efectos de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran sometidos. Dentro de tales acciones podemos citar, a manera de ejemplo, la práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, etc.

Con respecto a la función de vigilancia, las actividades que desarrolla están orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios por los sujetos vigilados por la Superintendencia, así como el cumplimiento de las normas que regulan dicha prestación, razón por la cual, estas acciones van de la mano con la de inspección, dentro de las cuales podemos señalar: requerimientos, solicitud de documentos, revisión de balances y estados financieros, etc.

Con relación a la función de control, la Superservicios ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de la medida de toma de posesión, entre otros.

A manera de ejemplo podemos señalar que, la Superservicios adelanta investigaciones a través de las Direcciones de Investigaciones de las Superintendencias Delegadas, contra los prestadores de servicios públicos domiciliarios por infracciones al régimen, facultad que se activa ya sea por quejas o denuncias presentadas por los ciudadanos, o de oficio por el ejercicio mismo de sus funciones de inspección y vigilancia, cuando vislumbra la posible existencia de tales transgresiones, evento en el cual inicia la actuación administrativa que el procedimiento le indique para determinar tal circunstancia, la cual puede culminar en archivo o en la imposición de alguna de las sanciones contempladas en el referido artículo 81.

En efecto, dichas actuaciones pueden iniciar de forma oficiosa o por el recibo de una queja o solicitud de actuación administrativa, con fundamento en la cual y de considerarlo procedente, se formula el pliego de cargos, se surte la etapa probatoria en la que se practican las pruebas decretadas y finalmente, en la etapa de decisión, se expide el acto administrativo decisorio pertinente que puede ser sancionatorio o de archivo de la actuación, el cual debe ser notificado personalmente al investigado indicándole los recursos que legalmente proceden." (Subraya fuera de texto).

Del concepto citado, se tiene que las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control, otorgadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se encuentran descritas en los artículos 79 la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020.

La ejecución de dichas funciones se efectúa por cada una de las dependencias de la Superintendencia, a través de las diversas actuaciones administrativas que desarrollan de acuerdo con las funciones que les han sido asignadas, las cuales pueden ser consultadas en

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

el mencionado Decreto 1369 de 2020, el cual contiene la estructura y funciones de todas las dependencias de la Superintendencia.

- **7. Banco F - facturación estimada, medición y consumos pendientes. Preguntas sobre estimaciones, facturación provisional, desviaciones, consumos no registrados, cobros posteriores, pruebas y ajustes.**

Con el fin de dar respuesta al presente bloque de preguntas, la Oficina Asesora Jurídica de la SSPD, expondrá a continuación las reglas jurídicas que orientan de manera general de las situaciones consultadas por el peticionario, según el servicio público involucrado, la regulación vigente, las reglas aplicables a los Contratos de Condiciones Uniformes (CCU), y los elementos que acredite el usuario del servicio.

Para tal fin a continuación se abordarán los contenidos pertinentes por ejes temáticos, sin emitir pronunciamientos sobre situaciones en particular, sino que se expondrá el marco normativo general que estructura el régimen jurídico aplicable a la medición, facturación, desviaciones significativas, cobros posteriores y oportunidad de la facturación.

De igual manera se aclara frente a la normativa específica de cada servicio público, que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA expide las normas técnicas para acueducto, alcantarillado y aseo, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG para energía eléctrica y gas combustible por red física. Finalmente, el prestador en sus CCU está facultado para establecer la aplicación particular de las normas vigentes en la prestación del servicio al usuario, con sujeción a la ley a la regulación, sin que ello habilite la inclusión de cláusulas abusivas en los términos del artículo 133 de la Ley 142 de 1994.

I. Medición y determinación del consumo de los servicios públicos

Con respecto a la medición del consumo de los servicios públicos domiciliarios, los artículos 9 y 146 de la Ley 142 de 1994 disponen lo siguiente:

> ***"Artículo 9 Derecho de los usuarios. (…)***
> ***9.1.*** *obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de los plazos y términos que para el efecto fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecidos por la ley.*
> *(…)"*
>
> ***"Articulo 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*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

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.

Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

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 (…).”

El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 reconoce a la empresa y al suscriptor o usuario el derecho a que los consumos se midan; además, dispone que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al usuario. Como regla general, la determinación del consumo se realiza mediante la diferencia entre lecturas registradas por el equipo de medida individual entre dos períodos de facturación.

Excepcionalmente, de las disposiciones transcritas se deduce que la regla general para la medición del consumo es realizarla a través de la diferencia de lecturas que el equipo de medida individual instalado arroje entre un período de facturación y otro. Sin embargo, excepcionalmente, como se indica en la normativa, los prestadores de servicios pueden utilizar otros mecanismos para determinar el consumo, tales como el promedio y el aforo.

Así mismo, el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 permite que los contratos uniformes exijan a los suscriptores o usuarios adquirir, instalar, mantener y reparar los instrumentos necesarios para medir sus consumos, y precisa que no es obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada, aunque sí lo es repararlos o reemplazarlos cuando se establezca que su funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos; si, pasado un período de facturación, el usuario no toma las acciones necesarias, la empresa podrá hacerlo por cuenta de este. A su vez, el artículo 145 ibídem dispone que las condiciones uniformes permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos de medida, obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren y autoriza a la empresa a retirarlos temporalmente para verificar su estado. Estas disposiciones son transversales a los servicios sujetos a medición individual y se desarrollan en la regulación de cada sector; en energía eléctrica y gas combustible, en el artículo 26 de la Resolución CREG 108 de 1997.

- <u>Medición en el servicio público de acueducto y alcantarillado</u>

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En cuanto a los dispositivos de medida utilizados para el servicio de acueducto y alcantarillado, cabe señalar que el artículo 2.3.1.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 contiene las siguientes definiciones:

> *"**Artículo 2.3.1.1.1. Definiciones.** Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, Adóptense las siguientes definiciones:*
>
> *(…) **31. Medidor:** Dispositivo encargado de medir y acumular el consumo de agua.*
>
> ***32. Medidor individual:** Dispositivo que mide y acumula el consumo de agua de un usuario del sistema de acueducto.*
>
> ***33. Medidor de Control:** Dispositivo propiedad del prestador del servicio de acueducto, empleado para verificar o controlar temporal o permanentemente el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario. Su lectura no debe emplearse en la facturación de consumos.*
>
> ***34. Medidor general o totalizador:** Dispositivo instalado en unidades inmobiliarias para medir y acumular el consumo total de agua (…)".*

Es importante destacar la diferencia entre el medidor general y el medidor de control. Mientras que el primero se utiliza para medir y acumular el consumo total de agua, el propósito del segundo es controlar el suministro de agua y detectar posibles consumos no medidos por un usuario. No obstante, la lectura del medidor de control no puede emplearse para facturar los consumos de dicho suscriptor o usuario.

En cuanto a la obligatoriedad de instalar medidores para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, los artículos 2.3.1.3.2.3.11, 2.3.1.3.2.3.12 y 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 disponen lo siguiente:

> *"**Artículo 2.3.1.3.2.3.11. De los medidores.** Los contratos de condiciones uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos de agua, en tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan y la entidad prestadora de los servicios públicos deberá aceptarlo siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.*
>
> *La entidad prestadora de los servicios públicos podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, las condiciones para su reemplazo y el mantenimiento que deba dárseles.*
>
> *No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la entidad prestadora de los servicios públicos, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación a partir de la comunicación*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

de la necesidad del cambio no tome las acciones necesarias para reparar o remplazar los medidores, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor".

*"**Artículo 2.3.1.3.2.3.12. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto.** De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.*

La entidad prestadora de los servicios públicos determinará el sitio de colocación de los medidores, procurando que sea de fácil acceso para efecto de su mantenimiento y lectura y podrá instalar los medidores a los inmuebles que no lo tienen, en este caso el costo del medidor correrá por cuenta del suscriptor o usuario.

La entidad prestadora de los servicios públicos debe ofrecer financiamiento a los suscriptores de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3, para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil, o reemplazo del mismo en caso de daño. Esta financiación debe ser de por lo menos treinta (36) (sic) meses, dando libertad al usuario de pactar períodos más cortos si así lo desea. Este cobro se hará junto con la factura de acueducto.

Para los usuarios temporales, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir una ubicación fija y visible de una cámara para el contador, con el fin de verificar la lectura y la revisión de control.

La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales, para aquellos usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas pero que utilizan el servicio de alcantarillado.

La entidad prestadora de los servicios públicos dará garantía de buen servicio del medidor por un lapso no inferior a tres (3) años, cuando el mismo sea suministrado directamente por la entidad. A igual disposición se someten las acometidas. En caso de falla del medidor dentro del período de garantía, el costo de reparación o reposición será asumido por la entidad prestadora del servicio, sin poder trasladarlo al usuario. Igualmente, no podrán cambiarse los medidores hasta tanto no se determine que su funcionamiento está por fuera del rango de error admisible."

*"**Artículo 2.3.1.3.2.3.13. De los medidores generales o de control.** En el caso de edificios o unidades inmobiliarias cerradas podrá existir un medidor de control inmediatamente aguas abajo de la acometida. Deben existir medidores individuales en cada una de las unidades habitacionales o no residenciales que conforman el edificio o las unidades inmobiliarias o áreas comunes.*

Las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias cerradas deben disponer de medición que permitan facturar los consumos correspondientes. De no ser técnicamente

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

posible la medición individual del consumo de áreas comunes, se debe instalar un medidor general en la acometida y calcular el consumo de las áreas comunes cómo la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales."

Por lo tanto, y en referencia al servicio público de acueducto, la regla general establece que, siempre que sea técnicamente posible, cada acometida y cada unidad habitacional o no residencial en los edificios o unidades inmobiliarias deben contar con medidores individuales. Esta circunstancia puede ser exigida por el prestador del servicio en las condiciones uniformes del contrato.

En ese sentido, la regla general se proyecta sobre la micromedición y sobre la determinación del volumen consumido con base en los instrumentos técnicamente disponibles.

Sin embargo, en caso de que no sea técnicamente viable la instalación de medidores individuales en las zonas comunes, será necesario instalar un medidor general en la acometida. Este medidor general se utilizará para calcular el consumo en dichas zonas a través de la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que cuando hay medición, los prestadores deben facturar el servicio con base los consumos efectivamente medidos, aplicando la tarifa correspondiente, así como las contribuciones o subsidios que correspondan según el estrato o uso del inmueble. No obstante, la normativa aplicable a los servicios públicos domiciliarios reconoce que, en algunos casos, la medición individual puede ser técnica y/o económicamente compleja.

Por tal razón, se permiten mecanismos alternativos de medición del consumo, distintos a la micromedición o medición individual. Tal es el caso del servicio público domiciliario de alcantarillado, respecto del cual el parágrafo segundo del artículo 2.1.2.1.2.2.2 de la Resolución CRA 943 de 2021 señala:

*"**ARTÍCULO 2.1.2.1.2.2.2. ÍNDICE DE CONSUMO DE AGUA FACTURADA POR SUSCRIPTOR DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL AÑO I.** La persona prestadora deberá determinar la meta del índice de consumo de agua facturada por suscriptor de acueducto y del índice de consumo de agua facturada por suscriptor de alcantarillado para cada año i de acuerdo con sus propias estimaciones. Se expresa en m3/suscriptor/mes.*

***PARÁGRAFO 1**. Los incrementos anuales del índice de consumo de agua facturada por suscriptor (ICUF) deben ser concordantes con las actividades, programas y proyectos definidos dentro del Plan de Reducción de Pérdidas que la persona prestadora deberá elaborar como parte del estudio de costos, para lo cual podrán emplear la metodología que se presenta en el numeral 6.2.2.1.1. del Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 6 de la presente resolución.*

***PARÁGRAFO 2.** El consumo de agua facturada para el servicio público domiciliario de alcantarillado corresponderá al consumo facturado del servicio público domiciliario de*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

acueducto más el estimativo de la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado. (Resolución CRA 688 de 2014, art. 15).”

La norma transcrita establece que, como regla general, la tarifa del servicio de alcantarillado debe corresponder a los consumos del servicio de acueducto, aplicando una relación de uno a uno. Además, se deben incluir los estimativos correspondientes a la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado.

Dicha regla fue precisada por la OAJ en el Concepto Unificado No. 2 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, en el que se indicó que el servicio de alcantarillado debe facturarse de acuerdo con el consumo o demanda facturada del servicio de acueducto, aplicando la regla de uno a uno. Esto significa que, por cada metro cúbico de agua potable facturado al usuario, se presume una cantidad igual de agua vertida en el sistema de alcantarillado. Este concepto también hizo referencia a las situaciones excepcionales en las que esta regla no se aplicaría, en los siguientes términos:

“(…) ***2.2.1. Medición en el servicio público domiciliario de alcantarillado.***

Conforme con la normatividad aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, por regla general, el servicio de alcantarillado se factura de acuerdo con el consumo o demanda facturada del servicio de acueducto; de ahí que se aplique la regla uno a uno; esto es, que por cada metro cúbico de agua potable que se le factura al usuario, se presume una cantidad igual de agua vertida en el sistema de alcantarillado.

No obstante, la regulación prevé la existencia de situaciones excepcionales de (i) usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas pero que también utilizan el servicio de acueducto, e (ii) industrias en las cuales se usa el agua potable como insumo, pero la misma se transforma en otro producto o se embotella para su comercialización en el mercado; situaciones ambas en las que resulta claro que el consumo de agua potable no tiene por qué equivaler al volumen de agua que en realidad se vierte en el sistema de alcantarillado, bien porque tal volumen pueda ser mayor como podría ocurrir en el primer evento, o bien porque sea menor, como podría acaecer en el segundo.

De ahí que se permita la utilización de mecanismos puntuales de medición, al amparo del inciso 2 del artículo 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, bien sea porque la persona prestadora le exija al usuario la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales cuando éste se abastece de aguas provenientes de fuentes alternas pero utiliza, en todo caso, el servicio de alcantarillado, o bien porque el usuario que considere que vierte una cantidad menor de residuos líquidos a la red de alcantarillado, así lo solicite.
En este último caso, debe decirse que el derecho de solicitar el aforo o la instalación de medidores por parte del usuario, debe hacerse con arreglo a lo dispuesto en la Resolución CRA 800 de 2017 conforme con la cual, los suscriptores y usuarios que deseen acceder a la opción de medición de vertimientos, deben cumplir las condiciones y requisitos que establece dicha regulación para efectos de obtener una medición real y puntual, sin distinción de su condición de grandes o pequeños consumidores.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Disposición que concuerda con lo dispuesto en la Resolución CRA 768 de 2016 a través de la cual se adoptó el modelo de condiciones uniformes del sector para empresas que cuenten con más de 5.000 suscriptores y/o usuarios en el área rural o urbana, y con lo que en su momento establecía la Resolución CRA 375 de 2006"

De acuerdo con el concepto unificado citado, aunque la regla general establece que la facturación del servicio público domiciliario de alcantarillado se realiza en una proporción de uno a uno, es decir, por cada metro cúbico de agua consumida se presume una cantidad igual de agua vertida en el sistema de alcantarillado, existen situaciones que permiten a los usuarios solicitar al prestador la medición individual de los vertimientos al sistema. Es importante anotar que, actualmente, las disposiciones referidas en el concepto unificado referido, se encuentran actualmente compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021.

Pues bien, estas situaciones excepcionales contemplan dos aspectos específicos: i) consumidores que, se abastecen de fuentes alternas, lo que resulta en un vertimiento mayor al consumo de agua registrado; y, ii) usuarios que utilizan grandes cantidades de agua para procesos productivos en los cuales el agua no es vertida al sistema de alcantarillado.
En cualquiera de estas situaciones, el usuario puede solicitar al prestador la medición de los vertimientos, conforme con lo establecido en los artículos 4.1.1.1.1 y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021. Al respecto, el artículo 4.1.1.2.1 establece:

*"**ARTÍCULO 4.1.1.2.1. SOLICITUD DE LA OPCIÓN DE MEDICIÓN DE VERTIMIENTOS.** Los suscriptores y/o usuarios que deseen acceder a la opción de medición de vertimientos, deberán presentar una solicitud ante la persona prestadora del servicio público domiciliario de alcantarillado anexando la siguiente información:*

1. Caracterización de los vertimientos de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.3.4.17. del Decreto 1076 de 2015.

2. Permiso de vertimientos, si a ello hubiere lugar, conforme a la normatividad vigente.

Nota: El artículo 2.2.3.3.4.17. del Decreto 1076 de 2015 fue modificado por el numeral 13 del artículo 12 del Decreto 50 de 2018. (Resolución CRA 800 de 2017, art. 3)."

Para el efecto, el prestador tiene un plazo de 15 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud, para resolverla, según lo dispuesto en el artículo 4.1.1.2.2. ibídem. A su vez, los suscriptores y/o usuarios deben indicar si la adquisición del dispositivo y/o la construcción de la estructura de medición se realizará a través del prestador del servicio público de alcantarillado. Esta solicitud será aprobada una vez el prestador verifique que la medición de los vertimientos es técnicamente factible.
Además, se debe considerar que, una vez asumida la medición de vertimientos, esta opción debe mantenerse durante un período de doce (12) meses, según se desprende del contenido del artículo 4.1.1.2.3. de la citada Resolución CRA 943 de 2021.

En consecuencia, por regla general, el servicio público de alcantarillado se factura de acuerdo con la demanda del servicio de acueducto, mediante una relación uno a uno, más el estimativo de la disposición de aguas residuales de aquellos usuarios que posean fuentes alternas o

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

adicionales de abastecimiento de agua que viertan al alcantarillado; sin embargo, esto no implica que el valor facturado sea el mismo para ambos servicios, toda vez que la estructura de costos para uno y otro son diferentes.

- Medición del consumo en el servicio público de aseo

En el servicio público domiciliario de aseo, las reglas generales sobre medición previstas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 deben interpretarse en armonía con la naturaleza del servicio y con la regulación especial expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Lo anterior, por cuanto el servicio de aseo comprende la recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, así como las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final, entre otras actividades previstas en el Decreto 1077 de 2015.

En consecuencia, la facturación del servicio de aseo no se estructura, como regla general uniforme, a partir de la lectura periódica de un medidor individual equivalente al utilizado en los servicios de acueducto, energía eléctrica o gas combustible. Su determinación debe sujetarse a la metodología tarifaria y a las reglas sectoriales aplicables, incluidas la clasificación del usuario, su condición de pequeño o gran productor, la opción tarifaria de multiusuario, la existencia de unidades independientes y, cuando proceda, el aforo de residuos sólidos.

El artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 define el aforo como el resultado de las mediciones puntuales realizadas por un aforador autorizado respecto de la cantidad de residuos sólidos que un usuario produce y presenta, de manera individual o conjunta, para su recolección. La regulación CRA compilada en la Resolución CRA 943 de 2021 establece reglas sobre tipos, vigencia y metodologías de aforo, particularmente aplicables a los grandes productores; por su parte, la doctrina de esta Superintendencia ha señalado que el resultado del aforo puede servir como base para la facturación del servicio, en función de los residuos producidos y presentados.

De igual forma, cuando se trate de usuarios agrupados que hayan accedido a la opción tarifaria de multiusuario, el servicio ordinario de aseo debe cobrarse mediante factura individual a cada usuario integrante, incluyendo un cargo fijo y un cargo relativo a la parte proporcional de los residuos generados y presentados, conforme a las reglas regulatorias aplicables.

Por consiguiente, la procedencia de un aforo, la clasificación de un usuario, la vigencia de un resultado de aforo, la condición de multiusuario, la existencia de una unidad independiente y la liquidación de una factura concreta deben establecerse con fundamento en la regulación CRA vigente, el CCU y los hechos y soportes acreditados en cada caso.

En resumen, la medición y el cobro el servicio público de aseo se realiza tomando en consideración (i) la clasificación del suscriptor o usuario y el uso del inmueble; (ii) la estratificación socioeconómica del inmueble; y (iii) el marco y la metodología tarifaria establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En este sentido, al igual que como ocurre con los demás servicios públicos domiciliarios, en el caso del servicio público de aseo, cuando los suscriptores y/o usuarios desarrollan actividades de orden residencial, comercial, industrial u oficial en un inmueble, que generan residuos

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

sólidos, al efectuar la solicitud del servicio de forma individual, celebran el contrato de servicios públicos con el respectivo prestador, quien tomando en consideración los factores mencionados, definen la tarifa correspondiente para efectos del cobro del servicio, cobro que se realiza de forma individual a cada predio que recibe el servicio.

Bajo este contexto, es preciso hacer referencia nuevamente a lo expuesto por esta Oficina, frente a la medición en el servicio público domiciliario de aseo, en el Concepto Unificado 02 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, en el que se mencionó:

"(…) ***2.2.2. Medición en el servicio público domiciliario de aseo.***

Respecto del servicio público domiciliario de aseo, el inciso 4 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, puntualmente señala que 'En cuanto al servicio de aseo, se aplican los principios anteriores, con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio y las reglas que esta Ley contiene sobre falla del servicio; entendiéndose que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con la que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan.'

De este modo, la ley reconoce que la prestación de este servicio exige adaptaciones propias del caso, pues las condiciones operativas de las actividades difieren de la infraestructura utilizada para la prestación de los demás servicios, como también lo hacen sus estructuras de costos; lo anterior, aunado al hecho de que, como se ha venido explicando, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico debe definir los parámetros adecuados para estimar el consumo, en cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en los que, por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual.

Así las cosas y como quiera que en atención a los criterios de suficiencia financiera y costos eficientes, no sería posible efectuar una medición individual por suscriptor o usuario, salvo el caso de grandes usuarios aforados que hayan solicitado y acordado con el prestador un aforo permanente de sus residuos, y con el fin de aproximar la facturación a la realidad del consumo realizado, la regulación incorporó, en un primer momento, en consideración con lo previsto en la Resolución CRA 15 de 1997, el parámetro general de producción de residuos por suscriptor, salvo casos de resoluciones de carácter particular o aforos, para convertir el costo por tonelada en un costo de referencia por cada suscriptor.

Posteriormente, a través de la Resolución CRA 352 de 2005, se estimó la medición de residuos por áreas de prestación, con base en los pesajes en el sitio de disposición final a través de una distribución del peso total registrado entre los suscriptores de cada área, metodología que también tiene en cuenta la posibilidad de que existan usuarios aforados.

Ahora, debe tenerse en cuenta que las condiciones operativas de la prestación del servicio de aseo no sólo involucran la recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos generados por cada suscriptor, sino que, con el actual marco tarifario para personas prestadoras con más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, contenido en la Resolución CRA 720 de 2015, el barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

árboles en las vías y áreas públicas, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y lavado de áreas públicas; son actividades que benefician a todos los suscriptores de una determinada área de prestación y constituyen un indicador de vida de los habitantes de las ciudades, luego, si bien nos ocupa la medición por suscriptor, también debe anotarse que dentro del costo fijo total que a este se le cobra, se incorpora el costo de las actividades de comercialización, barrido y limpieza[27], mientras que al costo variable, deben sumarse los referidos a las actividades de recolección y transporte de residuos, disposición final y tratamiento de lixiviados, todo en función del área de prestación del servicio.

Igualmente, en la tarifa, al margen de los subsidios y contribuciones, también se reconoce la actividad de aprovechamiento, como gestión de la separación de los residuos aprovechables, en reconocimiento de la actividad de los recicladores en proceso de formalización.

En ese sentido, el objetivo del balance de producción de residuos del área de prestación del servicio facturados "es el de aproximarse a que la medición del servicio público de aseo cuantificada como los pesajes en el sitio de disposición final y/o Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA por cada una de las actividades realizadas por el/los prestadores del servicio, sea igual a la distribución equitativa que se hace de dichas toneladas entre los suscriptores de cada área de prestación."

Conforme con lo indicado, la regulación tarifaria del servicio público de aseo no considera, por regla general y atendiendo a las particularidades del servicio, la medición individual para la determinación de la tarifa a pagar por cada suscriptor, sino por parámetros generales de producción de residuos por suscriptor o de medición de residuos por áreas de prestación, entre otros aspectos.

Ahora bien, en ese contexto de parámetros generales de producción de residuos por suscriptor, el numeral 29 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, contempla la definición del multiusuario del servicio público de aseo, así:

*"**Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones.** Adóptense las siguientes definiciones:*

*(…) **29. Multiusuarios del servicio público de aseo**. Son todos aquellos suscriptores agrupados en unidades inmobiliarias, centros habitacionales, conjuntos residenciales, condominios o similares bajo el régimen de propiedad horizontal vigente o concentrados en centros comerciales o similares, que se caracterizan porque presentan en forma conjunta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio en los términos del presente decreto o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen y que hayan solicitado el aforo de sus residuos para que esta medición sea la base de la facturación del servicio público de aseo. La persona prestadora del servicio facturará a cada inmueble en forma individual, en un todo de acuerdo con la regulación que se expida para este fin."*

De acuerdo con la definición citada, los multiusuarios son aquellos que se encuentran agrupados en: (i) unidades inmobiliarias, (ii) centros habitacionales, (iii) conjuntos residenciales, (iv) condominios o similares, agrupaciones que deberá estar sometida al régimen de propiedad horizontal, o estar concentrados en centros comerciales o similares.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

De manera que, la figura de multiusuarios ha sido establecida con el propósito de que los usuarios del servicio de aseo, puedan presentar de forma conjunta los residuos sólidos que se generan en cada una de las unidades inmobiliarias agrupadas, para que se realice el aforo correspondiente, y por ende, se aplique la opción tarifaria de multiusuarios a estos usuarios agrupados, lo que va a representar para ellos un beneficio que se refleja en la posibilidad de que el aforo realizado, sea la base de la facturación del servicio público de aseo en función de los residuos que generan en conjunto.

Ahora bien, teniendo claro que es un derecho de los usuarios agrupados solicitar la opción tarifaria multiusuario a su prestador, es preciso traer a colación los artículos 5.3.1.3. y 5.3.1.4. de la Resolución CRA 943 de 2021, los cuales establecen los requisitos que el usuario agrupado debe acreditar para acceder a la opción tarifaria, así como el trámite y plazo que tiene el prestador para aplicarla, así:

> *"**ARTÍCULO 5.3.1.3. REQUISITOS QUE EL USUARIO AGRUPADO DEBE CUMPLIR PARA ACCEDER A LA OPCIÓN TARIFARIA.***
>
> ***a)** Presentar la solicitud a la persona prestadora del servicio público ordinario de aseo, a la cual se deberá adjuntar el acta del acuerdo en la que conste la decisión de acogerse a la opción tarifaria, aprobada por la asamblea de copropietarios o la autorización firmada por el propietario de cada uno de los inmuebles que conforman el usuario agrupado, en los casos en que no exista copropiedad. Adicionalmente, en la solicitud debe indicarse la persona designada como responsable de firmar las actas de producción de residuos resultado del aforo;*
>
> ***b)** Presentar los residuos sólidos en la unidad de almacenamiento o en el andén frente al predio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del decreto 1713 de 2002, subrogado por el artículo 2 del Decreto 1140 de 2003.*
>
> ***c)** Disponer de cajas de almacenamiento suficientes para almacenar y presentar el volumen de residuos producidos, en atención a lo establecido en el artículo 17 del Decreto 1713 de 2002.*
>
> **d)** *Presentar los residuos sólidos en un lugar común para la recolección y aforo;*
>
> ***e)** Presentar la relación de usuarios que solicitan acceder a la opción tarifaria, con sus datos identificadores, de acuerdo con el catastro de usuarios.*
> *También se deberá informar la existencia de inmuebles desocupados;*
> ***f)** Indicar la forma como será asumida la producción de residuos por cada uno de los usuarios individuales que conforman el multiusuario, esto es, por coeficiente de propiedad horizontal, por coeficiente simple de acuerdo con el número de usuarios que conforman el usuario agrupado, o por la distribución porcentual que el usuario agrupado reporte.*
>
> ***PARÁGRAFO.** Las personas prestadoras del servicio público de aseo no podrán exigir requisitos adicionales a los establecidos en el presente artículo para que el usuario agrupado pueda acceder a la opción tarifaria.*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

ARTÍCULO 5.3.1.4. TRÁMITES Y PLAZO. *Adoptada la decisión a que hace referencia el artículo 5.3.1.2 de la presente resolución por el usuario agrupado, la administración del usuario agrupado o la persona autorizada para el efecto deberá presentar formalmente la solicitud al prestador del servicio, adjuntando la información contenida en el artículo 5.3.1.3 de la presente resolución.*

Para el caso de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, la decisión de solicitar la opción tarifaria contenida en el presente título deberá adoptarse conforme a lo establecido en el régimen de propiedad horizontal.

A partir de la fecha de radicación de la solicitud del usuario agrupado, el prestador del servicio de aseo cuenta con un plazo máximo de quince (15) días para conceder la opción tarifaria y de dos (2) meses adicionales para realizar el aforo e iniciar la aplicación de la opción tarifaria."

Conforme la norma en cita, para que un multiusuario pueda acogerse a la opción tarifaria, se hace necesario que todos los copropietarios estén de acuerdo. Para estos efectos, se exige en el caso de agrupaciones que no se encuentran bajo la modalidad de propiedad horizontal, la autorización de todos los propietarios, y respecto de la propiedad horizontal, el acta de acuerdo aprobada por la asamblea de copropietarios, previa verificación del respectivo quórum.

Radicada la solicitud del usuario agrupado, el prestador del servicio de aseo cuenta con un plazo máximo de quince (15) días para conceder la opción tarifaria y dos (2) meses adicionales para realizar el aforo e iniciar el cobro de la opción tarifaria. De acuerdo con lo anterior, la opción tarifaria multiusuario se encuentra sujeta exclusivamente al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5.3.1.3 de la Resolución CRA 943 de 2021.

- Medición del servicio público domiciliario de energía

En el servicio público domiciliario de energía eléctrica, la determinación del consumo facturable de los suscriptores o usuarios con medición individual se rige, como regla general, por el numeral 1 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997. Esta disposición establece que, con excepción de los suscriptores o usuarios con medidores de prepago, el consumo que debe facturarse se determina con base en la diferencia entre los registros del equipo de medida en dos lecturas consecutivas del mismo.

La anterior regla desarrolla el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, conforme al cual la empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan, y el consumo constituye el elemento principal del precio que se cobra al usuario. En aplicación de dicha disposición, la medición individual constituye el mecanismo ordinario para la determinación del consumo facturable, cuando la naturaleza del servicio y las condiciones técnicas permitan su utilización.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica, mediante Concepto SSPD-OJ-2024-314, precisó que, para los usuarios con medición individual, el consumo facturable corresponde a la diferencia entre los registros arrojados por el equipo de medida en dos lecturas consecutivas. De igual manera, recordó que, si no es posible medir razonablemente el consumo, deben

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

aplicarse los mecanismos de determinación previstos en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y en la regulación sectorial aplicable.

Ahora bien, la regla de medición individual no es absoluta. El numeral 2 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997, en concordancia con el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, prevé que, cuando sin acción u omisión de las partes no sea posible medir razonablemente el consumo durante un período, este podrá establecerse, de acuerdo con el CCU, con fundamento en los consumos promedio de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, los consumos promedio de usuarios que se encuentren en circunstancias semejantes o los aforos individuales.

Asimismo, el numeral 3 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 contempla que, cuando el equipo de medida haya sido retirado para revisión o calibración, o se encuentre defectuoso, el consumo puede determinarse mediante las alternativas regulatoriamente autorizadas, de conformidad con las condiciones uniformes del contrato.

A su turno, el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997 desarrolla la consecuencia prevista en el inciso final del artículo 146 de la Ley 142 de 1994. De acuerdo con dicha norma, cuando la falta de medición se origine en una acción u omisión de la empresa, esta pierde el derecho a recibir el precio correspondiente al período afectado; si la falta de medición obedece a una acción u omisión del suscriptor o usuario, puede constituir causa de suspensión o terminación del contrato, sin perjuicio de que el consumo sea determinado mediante los mecanismos legalmente previstos. Adicionalmente, el parágrafo 1 del citado artículo 30 dispone que corresponde a la empresa probar que realizó las diligencias oportunas para efectuar la medición en las oportunidades previstas en el contrato, y el numeral 4 del artículo 31 ibídem precisa que, cuando el usuario no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores y la empresa se abstenga de hacerlo por cuenta de este, se entenderá que es omisión de la empresa la no colocación de los medidores.

La aplicación de estas reglas debe armonizarse con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que exige que la factura contenga información suficiente para que el usuario conozca cómo se determinaron y valoraron sus consumos; con el artículo 149 ibídem, relativo a la investigación de desviaciones significativas; con la regulación CREG vigente; y con las estipulaciones válidas del CCU. La determinación de la causa de una falla de medición, la procedencia de un consumo estimado, la existencia de una desviación significativa, la imputabilidad de una conducta y la corrección de una factura determinada son asuntos que dependen de la valoración de las circunstancias y soportes acreditados en cada caso.

- Medición del servicio público domiciliario de gas combustible

En el servicio público domiciliario de gas combustible por red física, la determinación del consumo facturable se rige, como regla general, por la medición individual. El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 dispone que los consumos deben medirse y que estos constituyen el elemento principal del precio. A su vez, el numeral 1 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 establece que, salvo los usuarios con medidores de prepago, el consumo facturable se determina con base en la diferencia entre los registros obtenidos en dos lecturas consecutivas del equipo de medida.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

La OAJ de la SSPD, mediante Concepto SSPD-OJ-2025-092, ha indicado que la Resolución CREG 108 de 1997 contiene los criterios generales de protección de los usuarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, aplicables, entre otras materias, a facturación y a la relación entre empresa y usuario.

Cuando no sea posible medir razonablemente el consumo sin acción u omisión de las partes, el artículo 146 de la Ley 142 y el numeral 2 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 permiten determinarlo mediante promedios del mismo usuario, de usuarios semejantes o aforos individuales, conforme al CCU. Si la falta de medición es imputable a la empresa, opera la consecuencia prevista en el inciso final del artículo 146 de la Ley 142 y en el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997.

La determinación de la corrección de una lectura, la aplicación de factores propios de la medición, la existencia de una falla, la procedencia de una reliquidación o el valor de una factura concreta exige la valoración del caso particular y excede el alcance de un pronunciamiento jurídico general.

II. Facturación estimada y mecanismos sustitutivos

En relación con la facturación de servicios públicos, la Ley 142 de 1994, en su artículo 14.9, define la factura como el documento que el prestador remite al usuario para el cobro de los consumos realizados en virtud del contrato de prestación de servicios.

Esta factura representa, entonces, no solo el registro de los bienes y servicios provistos, sino también la materialización de la obligación de pago por parte del usuario.

Es importante resaltar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 147 de la misma ley, cuando se facturan varios servicios en conjunto, debe totalizarse de forma separada cada uno de ellos, con la excepción de los servicios de saneamiento básico como el aseo y el alcantarillado, que no pueden pagarse de manera independiente.

Asimismo, el artículo 148 establece que los requisitos de la factura deberán estar detallados en las condiciones uniformes del contrato, pero siempre proporcionando la información mínima necesaria para que el usuario pueda verificar si la empresa actuó conforme a la ley y al contrato. Esto incluye aspectos clave como el cálculo y comparación de consumos, las tarifas aplicadas y las condiciones de pago. Además, se precisa que el conocimiento de la factura por parte del usuario es condición para que nazca la obligación de pago, dejando en manos del prestador la responsabilidad de demostrar que efectivamente la factura ha sido comunicada de manera correcta.

Una vez que la factura ha sido debidamente emitida y puesta en conocimiento del usuario, nace para este la obligación de pagar los montos facturados, ya que de lo contrario se podría incurrir en mora, lo que podría derivar en la suspensión o corte del servicio, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 140 y 141 de la misma ley. Este incumplimiento en el pago también habilita al prestador a iniciar procesos de cobro ejecutivo de las deudas, ya sea ante jueces competentes o a través de la jurisdicción coactiva, en el caso de empresas públicas. En estos escenarios, la factura que esté firmada por el representante legal tiene mérito ejecutivo, de

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

acuerdo con las normas del derecho civil y comercial, en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001.

Por último, los usuarios conservan su derecho a presentar peticiones, quejas y recursos en contra de las decisiones del prestador, incluyendo la facturación misma, conforme a lo establecido en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, 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, a que se empleen los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles y a que el consumo constituya el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

No obstante, el inciso segundo de la misma disposición prevé que, **cuando sin acción u omisión de las partes no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos durante un período**, su valor podrá establecerse conforme a lo dispuesto en el contrato de condiciones uniformes, con fundamento en alguno de los siguientes mecanismos:

- Consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario.
- Consumos promedios de suscriptores o usuarios que se encuentren en circunstancias semejantes.
- Aforos individuales.

La previsión legal implica que la facturación estimada o la utilización de mecanismos sustitutivos de determinación del consumo no constituyen la regla ordinaria de facturación. Por el contrario, proceden de manera excepcional cuando se configure una imposibilidad razonable de medición y esta no sea atribuible a una acción u omisión de la empresa ni del suscriptor o usuario.

La Oficina Asesora Jurídica de la SSPD, en el **Concepto SSPD-OJ-2025-342.** ha reiterado que la Ley 142 habilita excepcionalmente mecanismos alternativos para determinar el consumo y establecer el precio, con fundamento en estimaciones, cuando la medición directa no resulte posible en los términos del artículo 146. En particular, el citado concepto señaló lo siguiente:

> *"Sobre el particular, esta Oficina ha desarrollado a través del Concepto Unificado 002 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, la línea sobre la medición del consumo a través de instrumentos, así como la determinación del consumo en ausencia de dichos instrumentos, como sigue:*
>
> *(…)*
>
> *'**2.1. Excepciones legales para determinar el consumo ante la inexistencia de medición.***
>
> *Existen casos en los que la medición a través de instrumentos tecnológicos idóneos no es posible, bien porque los medidores no están instalados, porque no registran de forma adecuada los consumos (mal funcionamiento), o porque no se toma la lectura o no están dadas las condiciones para su instalación de manera individual. Así lo prevé tanto la Ley 142 de 1994 como la regulación de los servicios públicos domiciliarios.*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En efecto, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 dispone (…)

Como puede observarse, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 habilita, excepcionalmente, la aplicación de mecanismos alternativos para determinar el consumo y establecer el precio, con base en estimaciones. No obstante, la aplicación de tales mecanismos debe estar señalada en los contratos de servicios públicos, siendo estos, los de estimación del consumo a partir de i) promedios de otros periodos del mismo suscriptor o usuario, ii) consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares o iii) aforos individuales, según sea el caso.

Ahora bien, como el uso de estas alternativas se encuentra supeditado a la imposibilidad de medir los consumos con aparatos de medida, la ley limita su aplicación o procedencia, a cualquiera de los siguientes supuestos: i) cuando durante un período no sea posible medir razonablemente con los instrumentos de consumo (por causa ajena a las partes), ii) cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble, iii) cuando se determine la falta de medición del consumo por acción u omisión de la empresa o del suscriptor (imputable a las partes), y (iv) por razones técnicas, de seguridad o interés social.

De este modo, la imposibilidad de medir el servicio con los instrumentos de medición en los supuestos antes mencionados, supone una excepción a la regla general de medición de los consumos reales.

Cabe advertir, que ***los prestadores deben cuidarse de imponer condiciones gravosas a los usuarios cuando quiera que desarrollen el marco de aplicación de estas excepciones a la medición, como herramienta para la determinación del consumo facturable****.*

En efecto, ***en tratándose de los consumos promedios de otros períodos del mismo usuario****, corresponde determinar en el contrato con el usuario, cuáles períodos anteriores deberían ser tomados para establecer este promedio de consumo, considerando los períodos afectados con la recuperación.*

En lo que atañe a los promedios de usuarios en similares condiciones*, es necesario que se establezca cuál es el alcance de estas similitudes, esto es, si se encuentran asociadas a la estratificación del inmueble (residencial, comercial, industrial), o a la actividad que se desarrolla (hotelera, restaurante, etc.) o una combinación de estas, etc.*

*Finalmente****, en cuanto a lo que refiere al aforo de carga****, debe el prestador en su contrato establecer con claridad las condiciones y alcances del aforo, así como las particularidades que pretende incluir para su determinación y cálculo.*

Ahora bien, todos los anteriores son ejemplos que se ofrecen a manera ilustrativa y que no limitan el ejercicio del prestador para desarrollar estos conceptos y mecanismos, pero que deben ser definidos contractualmente observando, entre otros, los principios tarifarios de neutralidad y eficiencia económica a que se refiere el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, y el general de buena fe contractual, a que se refiere el artículo 1603 del Código Civil;

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los prestadores de servicios públicos, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, ejercen una posición dominante respecto de sus usuarios y, en ese sentido, no deben incurrir en abusos de dicha posición, al establecer las condiciones a que se ha hecho referencia en este numeral.

En ese sentido, procede recordar que, si bien con ocasión de los recursos no es viable examinar más allá que la aplicación efectiva de lo dispuesto en los contratos de condiciones uniformes, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se encuentra facultada para ejercer en instancia sancionatoria el control respecto del cumplimiento de las normas de rango constitucional, legal y regulatorio existentes respecto de la prestación del servicio y respecto de la relación con sus usuarios, por lo que, de evidenciar que con las estipulaciones contractuales el prestador persigue o logra generar una afectación a los derechos de los usuarios, puede proceder a aplicar las sanciones que resulten pertinentes, sin perjuicio además, de compulsar copias a la autoridad nacional en materia de competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio, para que examine presuntas situaciones de abuso de posición de dominio como acto contrario a la competencia. (…)' (resaltado fuera de texto)

Conforme con el Concepto Unificado en cita, es preciso mencionar que esta Oficina ha establecido la línea conceptual frente a la aplicación del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, resaltando la procedencia en la determinación del consumo a través de medios excepcionales y ante la imposibilidad de que se realice la medición real del consumo como regla o prioridad en el marco de la aplicación de los principios tarifarios de neutralidad y eficiencia económica, así como de buena fe contractual."

La imposibilidad que habilita la aplicación de mecanismos sustitutivos debe ser razonable y no puede ser imputable al prestador ni al suscriptor o usuario. El inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 condiciona expresamente la procedencia de la determinación indirecta del consumo a que la falta de medición ocurra "sin acción u omisión de las partes".

Por tanto, antes de acudir a un promedio, a la comparación con usuarios semejantes o a un aforo individual, corresponde establecer, en cada caso, si se configura ese presupuesto legal. La valoración de la causa de la falta de medición y de su eventual imputabilidad no puede definirse mediante un concepto jurídico general, pues exige examinar las obligaciones aplicables y los elementos acreditados en la actuación concreta.

Cuando se cumpla el supuesto legal de imposibilidad razonable de medición no imputable a las partes, el valor del consumo puede determinarse, según lo disponga el CCU, con base en los consumos promedio de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, los consumos promedio de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o los aforos individuales.

El artículo 146 de la Ley 142 remite al CCU para la concreción de las reglas aplicables a los mecanismos de determinación indirecta del consumo. Sin embargo, dicha remisión no faculta al prestador para establecer cláusulas incompatibles con la ley o con la regulación sectorial. El CCU es un contrato de condiciones uniformes sometido al régimen de los servicios públicos domiciliarios y, por tanto, debe respetar los derechos de los usuarios, las normas legales imperativas y las disposiciones regulatorias expedidas por la CRA o la CREG, según el servicio.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En consecuencia, el CCU puede desarrollar las condiciones operativas de aplicación de los mecanismos previstos por el artículo 146, pero no eliminar el carácter excepcional de la estimación ni introducir métodos contrarios a los legalmente previstos.

La estimación debe fundarse en un mecanismo jurídicamente autorizado y en una base que permita explicar su determinación. El artículo 146 de la Ley 142 no autoriza que el prestador establezca consumos a partir de valores fijos, asignaciones arbitrarias o criterios que no correspondan al promedio del usuario, al promedio de usuarios semejantes o a un aforo individual, salvo que exista una regla legal o regulatoria especial aplicable al servicio.

Así, la mencionada norma es clara, en el sentido de indicar que cuando sin acción u omisión de las partes no sea posible medir directamente el consumo, este deberá calcularse con base en promedios históricos, consumos de usuarios similares o aforos individuales, nunca mediante asignaciones arbitrarias o valores fijos no sustentados técnicamente.

Adicionalmente, la factura debe suministrar información suficiente sobre la determinación y valoración del consumo. El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 dispone que los requisitos formales de la factura serán los previstos en el CCU, pero exige, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarla, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan estos con períodos anteriores y cuál es el plazo y modo de pago.

En consecuencia, cuando el consumo se determine por estimación, la factura o los documentos que la soportan deben permitir al usuario conocer que no se trata de una medición ordinaria y comprender la base general de su determinación.

Por otra parte, la utilización reiterada de estimaciones no excluye el deber del prestador de adelantar las actuaciones que correspondan para restablecer la medición o normalizar el mecanismo ordinario de determinación del consumo, cuando ello sea procedente. Esta conclusión se deriva de la naturaleza excepcional de la estimación prevista en el artículo 146 de la Ley 142 y del derecho legal de la empresa y del usuario a que los consumos sean medidos. En consecuencia, la facturación estimada no puede emplearse como sustituto permanente de la medición individual cuando esta pueda ser implementada o restablecida conforme a la regulación sectorial, el CCU y las circunstancias del servicio.

En cuanto a la autolectura, la Ley 142 de 1994 no la regula de manera general como mecanismo de determinación del consumo. En energía eléctrica y gas combustible, el artículo 29 de la Resolución CREG 108 de 1997 dispone que, para usuarios de zonas rurales o de difícil acceso con períodos de lectura trimestrales o semestrales, las empresas deberán permitir el pago de los consumos intermedios según la lectura que haga el propio suscriptor o usuario, pagos que se descontarán de la liquidación que efectúe la empresa. En los demás eventos, el CCU puede prever canales de autolectura o de colaboración del usuario, con requisitos de verificación razonables y previamente informados, sin que ello sustituya el deber de medición del prestador ni los mecanismos del artículo 146 de la Ley 142.

Cuando la falta de medición sea consecuencia de una acción u omisión de la empresa, no procede aplicar el supuesto de estimación previsto en el inciso segundo del artículo 146 como si

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

se tratara de una imposibilidad neutral o no imputable. El inciso final de la misma norma establece expresamente que la falta de medición por acción u omisión de la empresa le hará perder el derecho a recibir el precio.

Finalmente, la Ley 142 no establece un límite general y uniforme de períodos consecutivos durante los cuales todos los prestadores puedan facturar por estimación. Tampoco fija una fórmula única de promedio, un protocolo uniforme de aforo o un listado cerrado de medios de prueba para demostrar la imposibilidad de lectura o medición. Tales aspectos deben definirse conforme a la regulación aplicable a cada servicio, las condiciones válidas del CCU y las circunstancias y soportes de la respectiva actuación. En consecuencia, la OAJ no puede, mediante concepto jurídico de carácter general, determinar un número máximo universal de facturas estimadas, fijar parámetros técnicos de aforo o calificar la suficiencia probatoria de una visita, lectura, acta o registro particular.

III. Desviaciones significativas y facturación provisional

Sobre este punto, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 dispone lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 149. DE LA REVISIÓN PREVIA.*** *Al preparar las facturas, es obligación de las empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso."*

En ese sentido, la disposición establece una obligación específica a cargo de los prestadores al elaborar las facturas: investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Además, esta norma prescribe que, mientras se establece la causa de la desviación, la factura debe elaborarse con base en consumos de períodos anteriores, en consumos de usuarios ubicados en circunstancias semejantes o mediante aforo individual, y una vez se determine la causa, deberán cargarse o abonarse al usuario las diferencias que resulten.

La regla contenida en el artículo 149 debe interpretarse en armonía con el artículo 146 de la Ley 142. Mientras el artículo 146 regula la medición como regla general y la determinación sustitutiva del consumo en caso de imposibilidad razonable de medir, el artículo 149 regula una situación distinta: la existencia de una variación relevante entre el consumo registrado o facturable en un período y los consumos de referencia del mismo usuario.
En consecuencia, una desviación significativa no se confunde, en términos jurídicos, con una imposibilidad de lectura, con la ausencia de medición ni con una falla del equipo de medida.

En ese sentido, la desviación significativa constituye un supuesto de hecho que activa un deber de investigación. Su identificación no equivale a establecer la causa de la variación, ni demuestra por sí sola que el usuario, el prestador, el equipo de medida o una circunstancia externa sea responsable de aquella. La conclusión sobre la causa y los efectos económicos de una desviación exige aplicar la regulación sectorial respectiva y valorar los soportes del caso particular.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En el **Concepto SSPD-OJ-2025-088**, la OAJ de la SSPD ha reiterado que el artículo 149 impone dos obligaciones correlativas al prestador: primero, investigar las desviaciones significativas al preparar la factura y, segundo, facturar temporalmente con fundamento en uno de los referentes previstos por la ley mientras se esclarece su causa. Veamos:

> *"De esta manera, se procederá a explicar cada una de las obligaciones en cabeza de los prestadores de servicios públicos domiciliarios que se derivan del citado artículo 149 de la Ley 142 de 1994.*
>
> *- **Primera obligación:** Al preparar las facturas, investigar las desviaciones significativas.*
>
> *Esta obligación determina que, al momento de preparar las facturas los prestadores deben investigar las desviaciones significativas, lo cual consiste en verificar la existencia de un aumento o disminución en el consumo frente a los consumos anteriores, de conformidad con los límites señalados en la regulación de cada sector.*
>
> *En esa medida, una vez el prestador verifique la existencia de una desviación significativa, debe iniciar las averiguaciones pertinentes para establecer la causa de la misma y, para ello, deberá adelantar las actividades que se requieran y sean efectivas para tal fin. Así, la obligación referida va en encaminada a encontrar la causa de una variación del consumo atípico y facturar siempre el consumo real del usuario.*
>
> *(…)*
>
> *- **Segunda obligación:** Facturar con base en la de periodos anteriores, en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual, mientras se establece la causa de la desviación.*
>
> *Esta obligación se establece considerando que las desviaciones significativas tienen una relación estrecha con el derecho que tienen los usuarios o suscriptores a obtener de los prestadores la medición real de sus consumos mediante el uso de los instrumentos de medición, según lo establece el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 al que se hizo alusión precedentemente.*
>
> *Mientras se establece la causa de la desviación significativa, es decir, durante el tiempo que dure la investigación, la determinación del consumo facturable se hará: (i) por promedio de los últimos consumos registrados del mismo suscriptor, (ii) por promedio de otros suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares o, (iii) por aforos individuales, según lo disponga el contrato de servicios públicos, tal y como se había señalado. En este punto es importante aclarar que, la determinación del consumo facturable por promedio o aforo, se aplicará solamente hasta el mes en que se evidenció la desviación."*

La Oficina explicó que la primera obligación consiste en investigar las desviaciones significativas y que, mientras se determina su causa, la factura debe elaborarse con fundamento en períodos anteriores, usuarios semejantes o aforo individual.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Por tanto, la factura expedida durante la investigación no puede tratarse como una liquidación inmodificable fundada definitivamente en el consumo anormal. Su naturaleza es transitoria: una vez determinada la causa, procede efectuar el cargo o abono de las diferencias. Esa conclusión se desprende directamente del inciso segundo del artículo 149 de la Ley 142, que condiciona el ajuste final a la determinación de la causa de la desviación.

El deber de información se fundamenta adicionalmente en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994. Esta disposición exige que la factura contenga información suficiente para que el usuario pueda establecer si el prestador se ciñó a la ley y al contrato, conocer cómo se determinaron y valoraron los consumos, compararlos con períodos anteriores y conocer el plazo y el modo de pago. En consecuencia, cuando se facture transitoriamente mientras se investiga una desviación, la información facturada debe permitir al usuario identificar la naturaleza del cobro, el período involucrado y la base general aplicada, sin perjuicio de las exigencias específicas previstas en la regulación sectorial y en el CCU.

Asimismo, el artículo 152 de la Ley 142 reconoce al suscriptor o usuario el derecho a presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos, mientras que el artículo 154 ibídem prevé la procedencia de recursos contra los actos de facturación. Por ello, la información asociada a una factura provisional o a un ajuste posterior debe permitir el ejercicio efectivo de los mecanismos de defensa previstos en la ley.

- Desviaciones significativas en los servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado

Las desviaciones significativas se refieren a los aumentos o reducciones en los consumos de los servicios públicos domiciliarios que son comparados con los promedios de los períodos anteriores. Estas desviaciones se consideran significativas cuando superan los límites definidos en la regulación sectorial: para los servicios de acueducto y alcantarillado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) , y para los servicios de energía eléctrica y gas combustible, por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Ahora bien, con respecto a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado se entiende que es obligación del prestador investigar las desviaciones significativas respecto a los consumos anteriores, siempre y cuando se evidencie un aumento o reducción significativo del consumo. En lo que se refriere al servicio de acueducto, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021, señala:

> "**ARTÍCULO 1.13.1.6 DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS.** Para efectos de lo previsto en el Artículo 149 de la Ley 142 de 1994, se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que se señalan a continuación:
>
> *a. Treinta y cinco por ciento (35%) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m3).*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

b. Sesenta y cinco por ciento (65%) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m3).

c. Para las instalaciones nuevas y las antiguas sin consumos históricos válidos, el límite superior será 1.65 veces el consumo promedio para el estrato o categoría de consumo y el límite inferior será 0.35 multiplicado por dicho consumo promedio. Si el consumo llegara a encontrarse por fuera de estos límites, se entenderá que existe una desviación significativa.

(…)" (Subraya fuera del texto)

Como se observa, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), mediante esta disposición regulatoria, se encargó de definir los porcentajes de incremento o disminución del consumo para el servicio público de acueducto. Estos valores determinan cuándo ocurren desviaciones significativas, basándose en el promedio de consumos anteriores, de acuerdo con la periodicidad de la facturación.

Asimismo, esta normativa estableció los criterios para identificar desviaciones significativas en el caso de instalaciones nuevas y antiguas sin consumos históricos válidos, determinando los límites superior e inferior del consumo promedio. En el mismo sentido, al aclararse la causa que originó la desviación, las diferencias a las que haya lugar frente a los valores cobrados se abonarán o cargarán al suscriptor usuario, según sea el caso.

Conforme con lo expuesto, el artículo 2.7.3.5 de la Resolución CRA 943 de 2021 la cual compiló el artículo 1.3.21.5 de la Resolución CRA 151 de 2001 señala lo siguiente:

*"**ARTÍCULO 2.7.3.5. BIENES O SERVICIOS NO COBRADOS EN LA FACTURA.** Cuando la factura se entregue al usuario de acuerdo con el calendario de facturación, pero por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, no se le haya incluido el cobro de bienes o servicios, se aplicará lo dispuesto en el Artículo 150 de la Ley 142 de 1994."*

Eso mismo, fue analizado por esta Oficina Jurídica en otra ocasión, mediante Concepto SSPD-OJ-2023-328, en el cual se indica lo siguiente:

"De manera que, de conformidad con los artículos 149 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones de la Resolución CRA 943 de 2021, a partir del período de facturación, es posible concluir que previo a la preparación de la factura de cobro del servicio de cada período, debe investigar las desviaciones significativas entre el consumo registrado del suscriptor o usuario, para establecer los aumentos o reducciones en los consumos que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que fijen las empresas en las condiciones uniformes del contrato." (Subraya fuera del texto)

En concordancia con el recorrido normativo para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, es pertinente dilucidar el contenido del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, el cual dispone:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

*"**Artículo 150. De los Cobros Inoportunos.** Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario"*

Respecto a lo citado, la norma establece un límite temporal de cinco (5) meses después de la entrega de las facturas, para que los prestadores de servicios públicos puedan cobrar bienes y servicios que no hayan facturado debido a errores, omisiones o investigaciones de desviaciones significativas frente a consumos anteriores.

Adicionalmente, para el servicio público de alcantarillado debe tenerse en cuenta que la aplicación de la regulación de desviaciones significativas depende de la forma en que se determine el volumen facturable del servicio. Como regla general, el parágrafo 2 del artículo 2.1.2.1.2.2.2 de la Resolución CRA 943 de 2021 establece que el consumo facturado de alcantarillado corresponde al consumo facturado de acueducto, más el estimativo de aguas residuales provenientes de fuentes alternas o adicionales que se viertan al sistema.

Por esta razón, cuando el volumen facturable de alcantarillado se estructure a partir del consumo facturado de acueducto, una desviación significativa de este último puede tener incidencia en la base de facturación de alcantarillado. No obstante, debe verificarse si existen fuentes alternas, medición de vertimientos, aforo de vertimientos u otras reglas especiales que incidan en el volumen facturable de alcantarillado; estos aspectos se rigen por la regulación CRA y el CCU, y su aplicación concreta depende de cada caso.

- Desviaciones significativas en los servicios domiciliarios de energía y gas combustible

En lo relacionado con la investigación de desviaciones significativas en los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible debe decirse que, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), en el artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificado en forma transitoria por el artículo 1 de la Resolución CREG 105 007 de 2024, se estableció la suspensión provisional del aparte "los porcentajes que fijen las empresas en las condiciones uniformes del contrato" del parágrafo 1 de dicho artículo, decretada por el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante auto del 5 de abril de 2021, del expediente identificado bajo el Rad. 11001-03-24-000-2020-00058-00, y que rige hasta tanto la CREG adopte una decisión definitiva con base en lo que resuelva esa Corporación, estableció lo siguiente:

*"**ARTICULO 37. INVESTIGACIÓN DE DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS**. Para elaborar las facturas, es obligación de las empresas adoptar mecanismos eficientes que permitan someter su facturación a investigación de desviaciones significativas entre el consumo registrado del suscriptor o usuario durante un período de facturación y sus promedios de consumo anteriores.*

***Parágrafo 1.** Se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, la variación en los consumos que estén por encima o por debajo de los límites establecidos conforme al siguiente procedimiento:*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

1. Base de información: Se utilizará la información de los consumos reales del usuario de las facturas de los últimos doce (12) períodos anteriores al mes de análisis y que tengan consumo diferente a cero, si la facturación es mensual o de los últimos seis (6) períodos si la facturación es bimestral o de los últimos cuatro (4) períodos si la facturación es trimestral.

2. Tratamiento de la información: Cada uno de los consumos reales entendido como la diferencia de las lecturas del medidor, correspondientes a las facturas de los últimos doce (12) períodos anteriores al mes de análisis y que tengan consumo diferente a cero se normalizarán a meses de treinta (30) días, dividiendo el consumo facturado en cada mes, entre el número de días efectivamente facturados, y luego el resultado se multiplicará por treinta (30), si la facturación es mensual o por sesenta (60) si la facturación es bimestral o por noventa (90) si la factura es trimestral.

3. Con los valores obtenidos en el numeral anterior, se calculará el promedio simple del consumo del usuario, el cual se tomará como el consumo promedio histórico para desviación significativa del periodo de facturación, el cual es diferente al consumo promedio definido en el artículo 1 de la Resolución CREG 108 de 1997 o aquella que la modifique, adiciona o sustituya.

4. A partir de los valores obtenidos de los numerales dos y tres anteriores, se calculará la desviación estándar poblacional, la cual se determina conforme a lo siguiente:

a) Se calcula para cada periodo histórico de facturación, el cuadrado de la diferencia de cada consumo normalizado, obtenido en el numeral 2, con respecto al consumo promedio histórico para desviación significativa resultante de la aplicación del numeral 3.

b) Se realiza la sumatoria de los valores resultantes en el literal a).

c) El resultado del literal b) se divide entre el número total de datos analizados (12, 6 o 4 según corresponda).

d) La desviación estándar poblacional corresponderá al cálculo de la raíz cuadrada del valor obtenido en el literal c).

El valor resultante corresponderá a la desviación estándar para el periodo de facturación en análisis.

5. Definición de límites para determinar el inicio de la investigación por desviaciones significativas:

5.1. El límite superior para el periodo de facturación de análisis del suscriptor o usuario corresponderá al consumo promedio histórico para desviación significativa del periodo de facturación más tres (3) desviaciones estándar.

5.2. El límite inferior para el periodo de facturación del usuario corresponderá al máximo entre cero y el resultado de tomar el consumo promedio histórico para desviación significativa del periodo de facturación y restarle tres (3) deviaciones estándar.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

6. Serán indicadores de inicio de investigaciones por desviaciones significativas los siguientes:

6.1. El consumo que se registre en el mes de análisis, una vez normalizado a treinta (30) días, se dividirá entre el límite superior calculado anteriormente para cada periodo, y luego se multiplicará por 100. En el caso de que este resultado sea superior a 100, será obligación de la empresa iniciar un proceso de investigación por desviación significativa.

6.2. El consumo que se registre en el mes de análisis, una vez normalizado a treinta (30) días, se dividirá entre el límite inferior calculado anteriormente para cada periodo, siempre y cuando este sea mayor a cero, y luego se multiplicará por 100. En el caso de que este resultado sea menor al 100, la empresa podrá iniciar un proceso de investigación por desviación significativa.

En este caso la empresa podrá decidir si realiza o no la investigación por desviación significativa de acuerdo con los parámetros que defina previamente en su contrato de condiciones uniformes, situación que deberá ser informada al usuario con la remisión de la factura.

En los periodos de facturación siguientes al que se inicie una investigación por desviaciones significativas de consumo del usuario, solo se realizará nuevamente el procedimiento definido en este artículo una vez la empresa encuentre la causa de la desviación, ajuste los consumos del periodo en investigación y los consumos de los periodos siguientes según sea el caso (...)". (Subrayado fuera de texto).

Como puede observarse, la norma en cita además de establecer la obligación en cabeza de los prestadores de energía eléctrica y gas combustible de adoptar mecanismos eficientes que permitan someter su facturación a investigación de desviaciones significativas entre el consumo registrado del suscriptor o usuario durante un período de facturación y sus promedios de consumo anteriores, define concretamente el procedimiento para identificar una variación en el consumo que esté por encima o por debajo de los límites establecidos en la regulación aplicable o lo que es lo mismo, una desviación significativa.

Adicionalmente, conforme a los parágrafos del artículo 37 en su versión transitoria, siempre que se inicie una investigación por desviaciones significativas la empresa deberá practicar las visitas y realizar las pruebas técnicas que se requieran para precisar su causa, en los términos previstos en el parágrafo 2; el mecanismo estadístico no se aplica a usuarios nuevos o que no cuenten con el número mínimo de periodos de consumo, caso en el cual la verificación procede por iniciativa de la empresa o a solicitud del usuario; las empresas deben reportar al Sistema Único de Información – SUI la información relacionada con las investigaciones adelantadas, sus causas, consumos, porcentajes y resultados; y deben identificar y caracterizar a los usuarios con consumos estacionales, quienes pueden informar esa condición o las novedades de su consumo mediante el formato que la empresa disponga en su página web.

En línea con lo anterior, en este punto conviene traer a colación el Concepto CREG 3860 de 2024, en el que al respecto de la interpretación de lo establecido en el numeral 1 del parágrafo 1 de la norma previamente citada, se indicó lo siguiente:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"El propósito de utilizar la información de 12 periodos de consumo es el de determinar el rango dentro del cual se comporta el consumo del usuario, es por ello que si en algunos de los periodos anteriores este consumo es cero, por ejemplo por una suspensión del servicio u otra causa, se puede generar una alteración del valor del consumo típico de usuario y en la aplicación del proceso establecido en la resolución, por esta razón los valores en cero no se consideran y se procede a incluir el de los periodos anteriores hasta que se complete la información de los 12 periodos anteriores con consumo.

Ahora bien, es de indicar que si el consumo se mantiene en cero por varios periodos es por alguna circunstancia que la empresa debe contemplar e incluir en su base de datos para evitar que se genere la desviación y por consiguiente se inicie la investigación y respectiva visita". (Subraya fuera de texto).

Como puede observarse, los términos o periodos establecidos por el regulador en el numeral 1 del parágrafo 1 del artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997 (12 periodos si la facturación es mensual, 6 periodos si la facturación es bimestral o 4 periodos si la facturación es trimestral), no tienen otro objetivo que el de servir en la identificación de una desviación significativa o lo que es lo mismo, de una variación en el consumo por encima o por debajo de los límites regulatorios establecidos. Por ejemplo, tratándose de facturación mensual, para identificar si ocurrió una desviación significativa, deben tomarse los 12 periodos con consumo real anteriores al mes de análisis.

Ahora bien, tratándose particularmente de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el artículo 38 de la referida Resolución CREG 108 de 1997, modificado transitoriamente por el artículo 2 de la Resolución 105 007 de 2024, respecto a la facturación en caso de desviaciones significativas, la CREG determinó lo siguiente:

"ARTICULO 38. FACTURACIÓN EN CASO DE DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS. *Mientras se establece la causa de la desviación del consumo del usuario, dentro de la investigación iniciada de conformidad con el procedimiento indicado en el numeral 6.1 del artículo 1 de la presente resolución que modifica el artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997, la empresa facturará el consumo objeto de investigación cobrando al usuario el consumo promedio conforme a la definición del artículo 1 de la Resolución CREG 108 de 1997 o aquella que la modifique, adiciona o sustituya, o consumos promedios de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual de acuerdo con lo establecido en el contrato de condiciones uniformes."*

En el caso de que el consumo objeto de investigación esté por debajo del límite inferior y la empresa, por decisión propia, inicie el proceso de investigación por desviación significativa, mientras se establece la causa de la desviación, la empresa facturará un consumo igual al valor del consumo que es objeto de investigación.

Mientras se realiza la investigación por desviaciones significativas el usuario deberá pagar su factura y una vez la empresa determine la causa de la desviación ajustará los valores cobrados en el siguiente periodo de facturación conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Resolución CREG 108 de 1997 o aquella que la modifique, adicione o sustituya". (Subraya fuera de texto).

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En esa línea, el artículo 1 de la misma resolución define el consumo promedio de la siguiente manera:

> *"**ARTICULO 1. 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:*
> *(…)*
> ***CONSUMO PROMEDIO**: Es el que se determina con base en el consumo histórico del usuario en los últimos seis meses de consumo". (Subraya fuera de texto).*

En ese sentido, en caso de que se esté investigando una desviación significativa, mientras se establece la causa de la misma, la empresa facturará el consumo objeto de investigación cobrando al usuario el consumo promedio conforme a la definición del artículo 1 de la Resolución CREG 108 de 1997, esto es, aquel que se determina con base en el consumo histórico del usuario en los últimos seis (6) meses de consumo.

Así las cosas, con base en lo expuesto frente a las dos obligaciones a las que se ha hecho referencia en el presente concepto, una cosa son los términos que establece el numeral 1 del parágrafo 1 del artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997 (12 periodos si la facturación es mensual, 6 periodos si la facturación es bimestral o 4 periodos si la facturación es trimestral) para identificar si ha existido una variación del consumo que esté por encima o por debajo de los límites establecidos en la regulación aplicable y, otra cosa, es el término de seis (6) meses de que trata el artículo 38 de la misma resolución, en consonancia con lo establecido el artículo 1 de la misma resolución, para determinar el consumo promedio con base en el cual se debe facturar al usuario, mientras se establece la causa de una desviación significativa.

- Desviaciones significativas en el servicio domiciliario de aseo

En aseo no es jurídicamente adecuado trasladar de manera automática el régimen de desviaciones significativas previsto para acueducto, alcantarillado, energía eléctrica o gas combustible. La determinación de la tarifa de aseo responde a la metodología sectorial expedida por la CRA, a las categorías de usuario, a los componentes de la tarifa y, cuando sea aplicable, a las reglas de aforo, multiusuario, unidades independientes y demás variables reguladas.

La Resolución CRA 943 de 2021 compila la regulación general aplicable al servicio público domiciliario de aseo, incluidas disposiciones sobre facturación, aforo, multiusuarios, clasificación de usuarios y metodologías tarifarias.

La OAJ ha destacado que el aforo constituye una forma regulada de determinación de la producción de residuos y puede servir de base para la facturación del servicio de aseo en los eventos previstos. El **Concepto SSPD-OJ-2025-054** se refiere expresamente al aforo como fundamento para la facturación en función de los residuos producidos.

Asimismo, la doctrina sectorial ha señalado que la facturación de aseo puede realizarse por unidad independiente cuando se cumplan las definiciones y requisitos aplicables. El **Concepto CRA-2025-27911**, se refiere a la facturación de aseo en unidades habitacionales de un mismo inmueble y a la regulación contenida en la Resolución CRA 943 de 2021.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

IV. Ajustes, reliquidaciones y prohibición de doble facturación

La Ley 142 de 1994 no define de manera unificada las expresiones “ajuste” o “reliquidación”. No obstante, dichas expresiones pueden emplearse, en términos generales, para referirse a la corrección de valores facturados, estimados, provisionales o no facturados cuando exista un fundamento legal, regulatorio, contractual y fáctico que permita modificar el valor inicialmente determinado.

Por consiguiente, la procedencia de un ajuste no se deriva de la sola denominación que el prestador asigne al rubro. Depende de que se identifique la causa jurídica que lo sustenta, el período involucrado, la regla de determinación del consumo aplicable, la metodología tarifaria correspondiente, los valores previamente facturados y pagados, y las disposiciones sobre oportunidad del cobro.

Esta conclusión se relaciona con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, conforme al cual el consumo constituye el elemento principal del precio que se cobra al usuario. Por tanto, la factura, así como una eventual corrección o reliquidación, debe guardar correspondencia con la forma jurídicamente aplicable de determinar el consumo y con los componentes tarifarios que resulten procedentes.

De conformidad con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, la factura debe contener información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer si la empresa se ciñó a la ley y al contrato, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan estos y su precio con los de períodos anteriores y cuál es el plazo y modo de pago. En consecuencia, cuando se incorpore un ajuste, una reliquidación, un abono o un cobro posterior, la factura o el documento que lo soporte deberá suministrar información suficiente que permita al usuario identificar, de acuerdo con la naturaleza del caso, el período afectado, la causa y la modalidad de determinación del consumo, así como el resultado económico del ajuste.

Tratándose de ajustes derivados de una investigación de desviación significativa, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 dispone que, una vez determinada la causa, las diferencias deberán cargarse o abonarse al usuario, según corresponda. En estos eventos, la información deberá permitir establecer la relación entre la facturación temporal, la causa determinada y la diferencia objeto de cargo o abono.

La desagregación específica de valores inicialmente facturados, pagos previamente realizados, tarifas, subsidios, contribuciones, impuestos y demás componentes dependerá de la regulación sectorial aplicable, del CCU y de la causa concreta del ajuste. Por tanto, la Ley 142 no establece una lista única y transversal de campos obligatorios para todo tipo de ajuste.

Esta relación no pretende crear requisitos adicionales o uniformes para todos los servicios públicos domiciliarios. Constituye una aplicación del deber de información suficiente previsto en el artículo 148 de la Ley 142, cuya concreción debe realizarse conforme a la regulación sectorial, el CCU y la naturaleza del ajuste.

En cuanto a la tarifa, los subsidios, las contribuciones y los impuestos aplicables a un ajuste, la Ley 142 de 1994 no establece una fórmula uniforme de reliquidación. Su determinación debe

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

sujetarse a la metodología tarifaria del respectivo servicio, a los artículos 89 y 99 de la Ley 142 en materia de contribuciones y subsidios, y a la regla según la cual no pueden cobrarse tarifas ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes ni alterarse la estructura tarifaria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 ibidem, atendiendo el período al que jurídicamente corresponda el consumo ajustado.

Ahora bien, la procedencia de un ajuste debe armonizarse con el artículo 150 de la Ley 142 de 1994. Esta disposición prevé que, luego de cinco meses de haber entregado las facturas, la empresa no podrá cobrar bienes o servicios que no facturó por error, omisión o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, salvo que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

Por ello, la denominación de una suma como “ajuste”, “reliquidación”, “consumo recuperado”, “saldo pendiente” o expresión semejante no excluye, por sí sola, la aplicación del artículo 150. Debe verificarse la causa sustancial del cobro, su período, su oportunidad y la regla sectorial aplicable.

- Prohibición de doble facturación

La Ley 142 de 1994 no utiliza de manera expresa y general la expresión “prohibición de doble facturación”. Sin embargo, el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios no habilita al prestador para exigir dos veces el precio correspondiente a un mismo consumo, período y concepto facturable, ni para efectuar un ajuste desconociendo valores previamente cobrados o pagados que correspondan al mismo servicio y período.

Esta conclusión se sustenta, en primer lugar, en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según el cual el consumo constituye el elemento principal del precio que se cobra al suscriptor o usuario. Por consiguiente, el precio exigido debe guardar correspondencia con el consumo determinado conforme a la ley, la regulación sectorial y el CCU; no resulta jurídicamente admisible exigir nuevamente un precio que ya fue objeto de facturación por el mismo consumo.

En segundo lugar, el artículo 148 de la Ley 142 exige que la factura contenga información suficiente para que el usuario pueda establecer si el prestador se ciñó a la ley y al CCU al elaborarla, cómo se determinaron y valoraron los consumos, cómo se comparan con períodos anteriores y cuál es el plazo y modo de pago. Esta garantía permite al usuario identificar los componentes de la factura y controvertir la eventual inclusión duplicada de valores correspondientes a un mismo período o consumo.

En ese sentido, la fuente normativa más concreta para el ajuste de valores previamente facturados está prevista en el artículo 149 de la Ley 142, que dispone que, mientras se establece la causa de una desviación significativa, la factura se elabora con base en períodos anteriores, usuarios en circunstancias semejantes o aforo individual; posteriormente*, “al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso”*.

La expresión legal *“diferencias frente a los valores que se cobraron”* implica que el ajuste definitivo debe tener como punto de comparación y descuento los valores facturados

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

temporalmente durante la investigación. Así, si el valor final es superior al valor transitoriamente facturado, procede un cargo únicamente por la diferencia; si es inferior, procede un abono a favor del usuario. No corresponde, por tanto, volver a cobrar el valor total finalmente determinado sin considerar la suma ya facturada por el mismo período.

Por ello, cuando se haya expedido una factura por consumo estimado, promedio, provisional o por otro mecanismo jurídicamente admisible, un ajuste posterior debe identificar el valor previo que corresponde al mismo período y concepto, y reflejar únicamente la diferencia neta que resulte procedente. Esta conclusión tiene apoyo directo cuando el ajuste proviene de una desviación significativa, conforme al artículo 149 de la Ley 142.

En los demás supuestos —por ejemplo, ajustes derivados de errores de facturación, imposibilidad de medición, revisión de equipos o corrección de variables tarifarias— la exigencia de no cobrar dos veces el mismo consumo se deriva de los artículos 146 y 148 de la Ley 142, de las reglas tarifarias sectoriales y de la necesidad de que el cobro corresponda a servicios efectivamente prestados y correctamente determinados.

Finalmente, la determinación de si una factura concreta incurrió en doble facturación exige contrastar el período de consumo, las facturas iniciales y posteriores, la causa del ajuste, los valores cobrados, los pagos acreditados, los créditos aplicados y los soportes respectivos. Esa valoración corresponde al prestador en sede de PQR y, cuando proceda, a las autoridades competentes en el marco de sus atribuciones; no puede ser resuelta de manera definitiva por la OAJ mediante un concepto jurídico de carácter general.

V. Cobros inoportunos

El artículo 150 de la Ley 142 de 1994 establece un límite temporal a la facultad de los prestadores para cobrar bienes o servicios que no fueron facturados oportunamente. La disposición señala:

> ***"ARTÍCULO 150. DE LOS COBROS INOPORTUNOS.*** *Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario."*

En este contexto, el artículo 150 busca asegurar la oportunidad de la facturación y evitar que los usuarios soporten de manera indefinida cobros acumulados derivados de errores, omisiones o investigaciones adelantadas por el prestador. La regla prevista en este artículo no constituye un plazo para iniciar, adelantar o culminar la investigación de una desviación significativa, en cambio se trata de un límite legal para incorporar en la factura los valores correspondientes a bienes o servicios que no fueron facturados por error, omisión o como resultado de una investigación de desviaciones significativas.

Sobre el particular, la OAJ de la SSPD, mediante el Concepto SSPD-OJ-2025-093, precisó que el término de cinco meses previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 no corresponde al plazo para desarrollar la investigación de una desviación significativa, sino al término máximo

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

con el que cuenta el prestador para facturar las diferencias derivadas de dicha investigación. Veamos:

Ahora bien, en concordancia con el recorrido normativo esbozado hasta aquí tanto para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado como para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, es pertinente hacer referencia al contenido del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, que establece lo siguiente:

***'ARTÍCULO 150. DE LOS COBROS INOPORTUNOS.** Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario'. (Subrayado fuera de texto).*

En consecuencia, la norma señala un límite de cinco (5) meses después de haber entregado las facturas, para que los prestadores cobren bienes y servicios que no facturaron por error, omisión o investigación de desviaciones significativas.

Al respecto, conviene traer a colación lo explicado por esta Oficina en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-34 (actualizado el 25 de junio de 2019), en el que se indicó lo siguiente:

'4.1 Límite temporal del segundo inciso del artículo** 150 **de la Ley 142 de 1994

De la lectura del artículo 150 citado se desprenden con facilidad dos reglas. La primera regla establece un límite de cinco (5) meses después de haber entregado las facturas para que los prestadores cobren bienes y servicios que no facturaron por error, omisión o investigación de desviaciones significativas. La segunda regla, que es objeto del presente concepto, es una excepción a la primera. En efecto, cuando se comprueba dolo del suscriptor o usuario, los prestadores pueden cobrar los bienes o servicios no facturados en cualquier momento por lo que el límite de los cinco.

(...)
En este punto es importante resaltar que el artículo 150 previamente trascrito, constituye una limitante temporal para el prestador en cuanto al cobro de consumos que no pudo facturar en la oportunidad correspondiente.

Así, la prescripción para el cobro a través de la factura de bienes o servicios en un determinado periodo, se cuenta a partir del momento en que se entrega la factura de dicho periodo al usuario.

El artículo 150 establece taxativamente tres casos en los cuales opera la limitante, así como un evento exceptivo:

(i) Error del prestador

(ii) Omisión del prestador

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

(iii) Consumos determinados con ocasión de una investigación por desviaciones significativas artículo 149 LSPD)

(iv) Excepción: Comprobación del dolo de usuario

Es de recordar nuevamente que la Ley 142 en su artículo 150, impone que a menos que se compruebe el dolo del usuario, cuando la falta de facturación atienda a un error y omisión del prestador o una investigación por desviación significativa, solo pueden recuperarse dichos valores, hasta cinco meses después de que se entregó la factura en la cual debieron ser incluidos dichos valores'. (Subraya fuera de texto).

Con lo anterior debe quedar claro que el término de cinco (5) meses establecido en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, no es un plazo legal para realizar las investigaciones por desviaciones significativas, mientras se efectúa el cobro estimado del consumo; sino que corresponde al término máximo para la inclusión en la factura del cobro de los valores resultantes de la investigación por desviación significativa correspondiente.

De esta manera se tiene que, en la regulación no se encuentra establecido un plazo en concreto para que un prestador realice la investigación por desviaciones significativas."

En consecuencia, la investigación de desviaciones significativas debe adelantarse conforme al artículo 149 de la Ley 142 de 1994 y a la regulación sectorial aplicable. Si de ella resulta un cargo a favor del prestador, este deberá observar el límite temporal establecido en el artículo 150, salvo que se configure la excepción legal de dolo comprobado del suscriptor o usuario.

El artículo 150 establece que el límite opera "al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas". Conforme al Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-034, dicho término se cuenta a partir de la entrega de la factura del período en el cual debieron incluirse los bienes o servicios no facturados, y dentro de él debe culminar cualquier procedimiento que el prestador haya establecido para determinar su causa y valor, hasta la expedición del acto de facturación. Por tanto, el análisis de la oportunidad de un cobro posterior exige verificar las facturas correspondientes a los períodos involucrados, la fecha de su entrega, la causa por la cual el bien o servicio no fue facturado y la fecha en que el prestador incorporó el valor a una factura posterior.

No corresponde asumir, de manera general, que el término se cuenta desde la causación física del consumo, la toma de lectura, el cierre comercial del ciclo, una visita técnica, la apertura de una actuación interna o la elaboración de una nota de sistema. La aplicación concreta de la norma exige atender el criterio definido por el legislador, esto es, la entrega de las facturas, y verificar los elementos acreditados en cada expediente.

- Naturaleza sustancial del cobro

La aplicación del artículo 150 de la Ley 142 de 1994 depende de la causa real del valor que se pretende cobrar y no de la denominación utilizada por el prestador en la factura, en sus sistemas internos o en las comunicaciones dirigidas al usuario.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Por tanto, la utilización de expresiones como “saldo pendiente”, “consumo recuperado”, “ajuste”, “reliquidación”, “consumo no registrado”, “diferencia técnica” o “cuenta en revisión” no excluye, por sí misma, la aplicación del artículo 150. Corresponde verificar si el valor reclamado se refiere, en realidad, a bienes o servicios que no fueron facturados oportunamente por error, omisión o investigación de desviaciones significativas.

El artículo 150 no autoriza que el prestador modifique el supuesto jurídico de un cobro tardío mediante su clasificación interna o denominación comercial. La aplicación de la disposición exige establecer la naturaleza material del valor facturado, la causa de la falta de facturación inicial y el período respecto del cual se formula el cobro.

La calificación de un cobro concreto como ajuste, consumo no registrado, saldo pendiente, reliquidación, sanción o cobro inoportuno depende del examen de las facturas, las actuaciones del prestador, el período involucrado, el soporte de la determinación del consumo y la regulación sectorial aplicable. En consecuencia, esa valoración excede el alcance de un concepto jurídico de carácter general.

- Excepción por dolo comprobado

El artículo 150 de la Ley 142 de 1994 establece una excepción expresa al límite de cinco meses: los casos en los cuales se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

La exigencia de dolo comprobado significa que su existencia no puede presumirse a partir de circunstancias tales como un aumento o disminución del consumo, una diferencia de registros, un hallazgo técnico, una falla de medición, un sello alterado, una anomalía de la instalación o la existencia de una irregularidad material.

Tales circunstancias pueden justificar verificaciones o actuaciones posteriores conforme a la regulación sectorial y al CCU; sin embargo, no constituyen, por sí solas, prueba suficiente del elemento subjetivo requerido por el artículo 150 para excluir la aplicación del límite temporal de cobro.

En este sentido, el dolo no se presume sino en los casos especialmente previstos por la ley, y en los demás debe probarse (artículo 1516 del Código Civil). Por ello, corresponde al prestador acreditarlo, así como el nexo causal entre la conducta dolosa y la falta de facturación oportuna, con garantía de los derechos de defensa y contradicción del usuario, tal como lo ha señalado el Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-034. En la misma línea, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-270 de 2004, precisó que corresponde a la empresa demostrar la existencia de la anomalía para proceder al cobro, sin que exista una presunción de culpa del usuario.

VI. Consumo no registrado y límites de recuperación

La Ley 142 de 1994 no define de manera expresa y general la categoría denominada “consumo no registrado”. Sin embargo, el artículo 146 establece que la empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos sean medidos, que deben emplearse los instrumentos de medida técnicamente disponibles y que el consumo constituye el elemento principal del precio que se cobra al usuario.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

De la regla anterior se desprende que puede presentarse una diferencia entre el consumo efectivamente recibido por el usuario y el consumo registrado por el equipo de medida o incorporado en la factura. No obstante, la procedencia de un cobro posterior exige que el prestador identifique el fundamento legal, regulatorio y contractual aplicable y determine el consumo conforme a los mecanismos autorizados por el ordenamiento.

La OAJ ha señalado que, cuando el consumo no puede medirse por razones ajenas al prestador e incluso al usuario, la ley permite determinar y recuperar los consumos efectivamente recibidos por el usuario que no fueron registrados y, por tanto, tampoco fueron facturados oportunamente. Esta conclusión se encuentra, entre otros, en el **Concepto SSPD-OJ-2023-457,** que relaciona la posibilidad de recuperar consumos no registrados con las reglas de determinación previstas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994. Veamos:

> *"**(iii) Recuperación de consumos***
>
> *En concordancia con lo hasta acá tratado, conviene señalar que de acuerdo con el citado artículo 146, cuando el consumo no puede ser medido por razones ajenas al prestador e incluso al mismo usuario, la Ley permite que el prestador determine y recupere los consumos que efectivamente fueron consumidos por el usuario pero que no fueron registrados, y por consiguiente, no fueron facturados en su momento.*
>
> *Cabe aclarar, que el cobro de servicios prestados y no facturados no se trata de una sanción al usuario, sino del ejercicio del derecho que tiene la empresa a recuperar unas sumas de dinero por concepto de unos consumos obtenidos de manera irregular y que afectan de manera negativa su patrimonio económico, o que no pudieron ser registrados por cualquier evento, en el marco del contrato de condiciones uniformes.*
>
> *Por lo tanto, la recuperación de los consumos se hace en el marco contractual y en cumplimiento de los artículos 146 y siguientes de la Ley 142 de 1994. De igual manera, el artículo 150 ibídem establece un límite temporal para que el prestador del servicio incluya los consumos que no fueron facturados por error, omisión o desviaciones significativas (…) Del texto legal transcrito, se puede concluir que después de cinco (5) meses de haber entregado la factura, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no pueden cobrar los consumos que dejaron de facturar, por error, omisión o investigación de desviaciones significativas, a menos que se demuestre que no fueron cobrados por causas imputables al usuario.*
>
> *En el evento en el que el prestador incluya cobros dejados de facturar, después del citado término, el usuario podrá reclamar la factura, en los terminados de los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. Si presentada la reclamación, la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer (i) el recurso de reposición ante el prestador y (ii) en subsidio, el recurso de apelación ante esta Superintendencia, en los términos indicados en 'artículo 154 ibídem'."*

En ese sentido, el cobro de un servicio efectivamente prestado y no facturado no constituye, por sí mismo, una sanción pecuniaria al usuario, pues dicho cobro corresponde al ejercicio del derecho del prestador a recuperar sumas derivadas de consumos obtenidos irregularmente o

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

que no pudieron ser registrados por cualquier evento, dentro del marco del CCU y con respeto de las garantías aplicables.

Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en la Sentencia SU-1010 de 2008, al unificar la jurisprudencia en el sentido de que las empresas de servicios públicos domiciliarios carecen de potestad para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, aun mediante cláusulas del CCU, pero pueden cobrar los consumos dejados de facturar, siempre que el usuario sea informado de las razones del cobro y de la forma en que se calculó su valor. Asimismo, la referencia del concepto transcrito a “causas imputables al usuario” debe entenderse en armonía con el texto del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, que únicamente exceptúa del límite de cinco meses los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

En ese orden de ideas, cuando el consumo irregular o no evidenciado no pudo ser registrado por el equipo de medida, su determinación para efectos de recuperación debe efectuarse conforme al inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, esto es, mediante promedios de consumos registrados del mismo suscriptor, promedios de usuarios en circunstancias semejantes o aforos individuales, conforme a lo que disponga el CCU.

Finalmente, el hecho de que el prestador denomine un valor como “consumo recuperado” no define por sí solo su naturaleza jurídica ni excluye la aplicación de las reglas sobre facturación, información, oportunidad del cobro, PQR y recursos. En ese sentido, la posibilidad de recuperar consumos no registrados no excluye automáticamente la aplicación del artículo 150 de la Ley 142 de 1994. Esta norma dispone que, luego de cinco meses de entregadas las facturas, el prestador no puede cobrar bienes o servicios que no facturó por error, omisión o investigación de desviaciones significativas, salvo que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

- Determinación y soporte del consumo recuperado

El inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 dispone que, cuando sin acción u omisión de las partes no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos durante un período, su valor puede establecerse conforme al CCU con base en:

- Consumos promedio de otros períodos del mismo suscriptor o usuario.
- Consumos promedio de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes.
- Aforos individuales.

La OAJ ha reiterado que la recuperación de consumos no registrados debe sujetarse a los mecanismos autorizados por el artículo 146 de la Ley 142 y al CCU aplicable. El **Concepto Unificado de la OAJ nro. SSPD-OJ-2016-034 (actualizado el 25 de junio de 2019)** señaló expresamente que la determinación de los consumos irregulares o no registrados que se pretenda recuperar procede mediante los mecanismos de promedio o aforo previstos en dicha disposición. Veamos:

> ***“3. DETERMINACIÓN DEL CONSUMO FACTURABLE EN RECUPERACIÓN DE CONSUMOS.***
>
> *Es de advertir que, dado que el consumo irregular o que no pudo ser evidenciado y que debe recuperarse, tiene tal naturaleza precisamente por virtud de no haber podido ser*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

registrado por el equipo de medida, y su determinación para ser recuperado, procede como lo dispone el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, esto es: (i) por promedio de los últimos consumos registrados del mismo suscriptor, (ii) por promedio de otros suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o (iii) por aforos individuales; según lo disponga el contrato de condiciones uniformes.

Es de referir en adición, que, en la actualidad, en materia de recuperación de consumos dejados de facturar, no existe una metodología regulatoria que permita determinar el consumo no facturado.

De acuerdo con lo expuesto, en ausencia de una metodología expresamente establecida por el regulador en orden a la determinación del consumo facturable en casos de recuperación, los prestadores deberán aplicar, cualquiera de los mecanismos establecidos en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según lo determinen en el contrato de condiciones uniformes.

En consecuencia, resulta predicable que no existe facultad alguna de orden legal, regulatorio o jurisprudencial que faculte a los prestadores para establecer metodologías propias para definir el consumo facturable para cada periodo en que resulte aplicable la recuperación de consumos, y por tanto, procede su determinación, bajo los mecanismos que la Ley 142 dispuso para hacerlo cuando no sea posible determinar dicho consumo con base en los equipos de medida.

En ese sentido el prestador puede establecer el consumo a recuperar, determinando el ***promedio de consumo del usuario en los periodos de facturación****, o el* ***promedio de usuarios en similares circunstancias****, o* ***efectuar un aforo de consumo****, esto es, verificar los electrodomésticos, equipos, máquinas, etc., que el usuario tiene en el inmueble y calcular lo que deberían consumir en un mes ordinariamente, y establecer así lo que debió ser el consumo total del usuario en el mes que se va a recuperar.*

En todo caso es pertinente referir, que cuando se trate de desviaciones significativas, la determinación del consumo facturable por promedio o aforo, se aplicará solamente hasta el mes en que se evidenció la desviación, pues es de entender que, a partir de allí, procede la instalación de un nuevo medidor o la corrección de la irregularidad o anomalía presentada.

Es decir, una vez regularizadas las conexiones e instalación, no es posible predicar que se mantendrá el prestador facturando por promedio."

A su vez, el **Concepto SSPD-OJ-2025-254** indica que el prestador, a partir de las verificaciones que adelante, puede establecer consumos a recuperar aplicando el procedimiento de recuperación previsto en el CCU, siempre que el procedimiento se ajuste al régimen legal y regulatorio aplicable:

"(…) a continuación, se hará referencia de manera general a la recuperación de consumos así:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

De conformidad con el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 el contrato de servicios públicos es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual un prestador de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados. De ahí que se predique que sus estipulaciones se constituyen como condiciones uniformes. Resalta la norma que 'hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio'; de ahí que a efectos de la prestación y su vigilancia deberán considerarse todos los actos expedidos por el prestador que del alcance a las referidas condiciones uniformes.

Respecto al procedimiento que un prestador debe aplicar ante la recuperación de consumos dejados de facturar, es claro que la Ley 142 de 1994 guardó silencio, aun cuando en el artículo 130 ibídem el legislador hubiere señalado que '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 la empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos', plasmando así el reconocimiento del derecho sustancial de cobro por el servicio prestado, pero, se insiste, sin establecer el procedimiento; razón por la cual, a través del Concepto Unificado 34 de 2016, ha señalado esta Oficina Asesora Jurídica que '(…) el prestador a través de estas verificaciones puede establecer consumos a recuperar, aplicando para ello el procedimiento de recuperación que haya establecido en su contrato, (…)'

Al respecto, la recuperación de consumos con ocasión de la investigación de la desviación significativa se erige como una de las causas que puede dar origen a la recuperación de consumo (aunque en el abanico de posibilidades se encuentran situaciones como las derivadas de la defraudación de fluidos y de las anomalías en el equipo de medida, como incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de condiciones uniformes); sin embargo, se ha insistido en que ante la inexistencia de procedimiento legal que indiqué las formalidades o ritualidades que deben seguirse, debe observarse en todo caso, el principio del debido proceso reconocido en el artículo 29 constitucional, con el fin de garantizar al usuario o suscriptor el respecto de sus derechos y evitar que el prestador pueda llegar a abusar de su posición dominante.

Ahora, visto el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, contenido en el Anexo 1 de la Resolución CRA 768 de 2016 (compilada actualmente en la Resolución CRA 943 de 2021), puede observarse que si bien el modelo exige en el numeral 19 de la cláusula 9 el respeto por el debido proceso en toda clase de actuación, éste no contiene ninguna estipulación relacionada con el procedimiento a seguir por la prestadora ante la recuperación del costo del servicio consumido.

De esta manera, si la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es la autoridad competente para rendir concepto previo sobre las condiciones uniformes de un contrato de servicios públicos, o sobre sus modificaciones, con base en el modelo de condiciones uniformes (que no contiene una regulación expresa frente a esta situación en particular), atendiendo la prescripción contenida en el artículo 133 de la Ley 142 de 1994, esta Superintendencia carece de competencia para exigir eventualmente la

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

inclusión del procedimiento a seguir para la recuperación de consumos, pues la supervisión que ejerce se concentra que a vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados, tal como lo contempla el referido artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

En todo caso, la ausencia de formalidades expresas no puede ser la justificación para la negación del derecho sustancial de los usuarios, pues aún en el marco de una relación contractual de carácter oneroso, donde una de las partes se encuentra en situación de privilegio, es claro que, ante el incumplimiento del acuerdo, le asiste el derecho de hacer exigible la obligación.

Téngase en cuenta que siendo el eje de la investigación de la desviación el aparato de medida, es claro que aunque no existe un procedimiento que determine cómo debe abrirse la investigación de la desviación, su notificación al usuario y/o suscriptor, el decreto y práctica de pruebas, el término dentro del cual debe surtirse cada etapa, y demás aspectos relevantes, la regulación sí dispone de normas que le sirven al prestador para estructurar el trámite aplicable, como aquéllas que regulan la instalación y retiro del medidor, el derecho del usuario a solicitar la asesoría o participación de un técnico en caso de revisiones, los derechos y obligaciones de las partes frente al estado de los medidores, entre otras."

En consecuencia, toda metodología indirecta de determinación —por ejemplo, promedio, aforo, inventario de carga, factor técnico, reconstrucción o mecanismo sectorialmente admitido— debe emplearse dentro de los límites previstos por la ley, la regulación aplicable y el CCU. La metodología debe guardar relación con la causa del cobro, el período facturado y el servicio efectivamente prestado.

La determinación del consumo recuperable no puede fundarse exclusivamente en una cifra genérica, en una presunción no soportada o en una anomalía que no permita establecer, siquiera de forma jurídicamente verificable, la cantidad de servicio que se dejó de registrar o facturar.

- Información, contradicción y debido proceso

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 exige que la factura contenga información suficiente para que el usuario pueda determinar si la empresa se ciñó a la ley y al contrato, conocer cómo se determinaron y valoraron sus consumos, compararlos con períodos anteriores y conocer el plazo y modo de pago.

Por tanto, cuando un prestador facture un valor a título de consumo no registrado, consumo recuperado o una denominación semejante, deberá suministrar información suficiente que permita al suscriptor o usuario identificar la naturaleza del cobro, el período al cual se atribuye el consumo, la causa que fundamenta su recuperación y el mecanismo general empleado para determinar la cantidad facturable. Asimismo, la información deberá permitir establecer la base legal, regulatoria y contractual en que se sustenta el cobro, de acuerdo con el servicio público domiciliario involucrado y las estipulaciones aplicables del contrato de condiciones uniformes.

Cuando previamente se hayan facturado o pagado valores por el mismo período o concepto, el prestador deberá incorporar la información necesaria para identificar dichos valores y establecer

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

el resultado económico del ajuste, esto es, el valor neto que eventualmente resulte a cargo del usuario.

Lo anterior se deriva del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que exige que la factura permita conocer cómo se determinaron y valoraron los consumos, así como de la necesidad de que el usuario pueda verificar la procedencia del cobro y ejercer, cuando corresponda, los mecanismos de petición, reclamación y recurso previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Sin embargo, esta relación no pretende establecer una lista legal única de requisitos formales para todos los sectores, pues su concreción depende de la regulación sectorial, el CCU y las características del ajuste.

El derecho del usuario a controvertir el cobro se fundamenta además en los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994, que reconocen el derecho de los suscriptores y usuarios a presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos y a recurrir los actos de facturación.

Por ello, la información, los soportes y la metodología que fundamenten el cobro deben poder ser conocidos y controvertidos por el usuario en el trámite de PQR y recursos que corresponda. La valoración de la suficiencia de una prueba, de una visita, de un acta o de una metodología en un caso concreto excede el alcance de un pronunciamiento jurídico general.

- Recuperación de consumos no registrados en el servicio público de acueducto y alcantarillado

En acueducto, el artículo 2.3.1.3.2.3.11 del Decreto 1077 de 2015 permite que el CCU exija al usuario la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de los instrumentos necesarios para medir sus consumos. A su vez, el artículo 2.3.1.3.2.3.12 ibídem dispone que, cuando sea técnicamente posible, cada acometida debe contar con medidor individual, de acuerdo con los programas de micromedición del prestador y la regulación CRA.

Por tanto, una falta o deficiencia de registro no permite, por sí sola, facturar una suma bajo la denominación de “consumo no registrado”. El prestador debe identificar el supuesto jurídico aplicable —imposibilidad no imputable de medición, falla del medidor, desviación significativa, falta de medición atribuible a alguna de las partes u otro— y aplicar el mecanismo de determinación autorizado por la Ley 142, la regulación CRA y el CCU.

La Resolución CRA 943 de 2021 contiene reglas sobre verificación de la condición metrológica y revisión de medidores. En particular, el artículo 2.5.1.4 exige a los prestadores definir acciones y periodicidad para verificar el funcionamiento adecuado de los medidores, conforme a las particularidades del sistema y estudios técnicos.

En alcantarillado, antes de calificar un valor como “consumo no registrado”, debe identificarse la fuente regulatoria de la facturación. El parágrafo 2 del artículo 2.1.2.1.2.2.2 de la Resolución CRA 943 de 2021 dispone que el consumo facturado de alcantarillado corresponde al consumo facturado de acueducto, más el estimativo de la disposición de aguas residuales de fuentes alternas o adicionales de abastecimiento que viertan al sistema.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En consecuencia, el cobro puede relacionarse con el consumo facturado de acueducto, con vertimientos provenientes de fuentes alternas o adicionales, o con medición o aforo de vertimientos cuando estos mecanismos resulten procedentes. La Resolución CRA 800 de 2017, compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, regula la opción de medición de vertimientos; la OAJ ha indicado que el aforo constituye una forma excepcional de medición del consumo de alcantarillado, sujeta a las condiciones regulatorias aplicables.

- Recuperación de consumos no registrados en el servicio público de energía eléctrica y gas combustible

En energía eléctrica y gas combustible, el consumo no registrado puede relacionarse con situaciones de medición individual, funcionamiento o intervención del equipo de medida, diferencias entre el consumo suministrado y el registrado, o inconsistencias que requieran una actuación de verificación.

La sola constatación de una anomalía no permite, por sí misma, determinar en abstracto una cantidad recuperable ni atribuir dolo al usuario. La cuantificación, el período, la causa y el fundamento del cobro deben sustentarse conforme a la Ley 142, la Resolución CREG 108 de 1997 y sus modificaciones, la regulación sectorial vigente, el CCU y el material probatorio disponible.

El artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 regula la determinación del consumo facturable para usuarios con medición individual y prevé mecanismos sustitutivos cuando no sea posible medir razonablemente, cuando el equipo sea retirado para revisión o calibración o cuando se encuentre defectuoso.

Por su parte, el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997 desarrolla la consecuencia de la falta de medición por acción u omisión de la empresa o del usuario. La aplicación de estas normas debe realizarse sin desconocer los artículos 148, 149 y 150 de la Ley 142 y el derecho del usuario a presentar PQR y recursos.
En relación con la revisión y el retiro de equipos de medida en energía eléctrica, la Resolución CREG 038 de 2014 (Código de Medida) establece los requisitos técnicos de los sistemas de medición, y esta Oficina ha señalado que los equipos deben ser revisados y calibrados por laboratorios acreditados ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia – ONAC, y que el prestador debe entregar al usuario que lo solicite el certificado y los protocolos de calibración, Concepto SSPD-OJ-2025-275. Por su parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-270 de 2004, señaló que el acta de revisión y el experticio técnico deben valorarse garantizando material y efectivamente la defensa y la contradicción del usuario, quien, o quien sea responsable del inmueble, debe tener la posibilidad de estar presente en la revisión de los equipos.

- Recuperación de consumos no registrados en el servicio público de Aseo

En el servicio público domiciliario de aseo, la categoría “consumo no registrado” debe utilizarse de manera restrictiva. La facturación del servicio no se estructura necesariamente sobre la lectura individual y periódica de un medidor, sino sobre las reglas de clasificación, facturación, aforo, multiusuario, unidades independientes y metodología tarifaria establecidas en la regulación CRA.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

El artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 define el aforo como el resultado de mediciones puntuales realizadas por un aforador autorizado respecto de la cantidad de residuos que un usuario produce y presenta para recolección.

Por ello, las controversias sobre valores no facturados o ajustados en aseo pueden relacionarse con la inclusión o exclusión de usuarios, clasificación, aforo, condición de multiusuario, existencia de unidades independientes, acreditación de inmueble desocupado o prestación efectiva del servicio, y no necesariamente con un “consumo no registrado” en el sentido propio de servicios sujetos a medición individual.

En consecuencia, en el servicio público domiciliario de aseo debe identificarse la variable regulatoria que originó la modificación, tales como la prestación de un servicio no facturado, la clasificación del usuario, la aplicación de un aforo, la condición de multiusuario, la existencia de unidades independientes, la acreditación de inmueble desocupado o la aplicación de la metodología tarifaria correspondiente.

Para tal efecto, resultan aplicables los artículos 146, 148 y 150 de la Ley 142 de 1994; el Decreto 1077 de 2015, particularmente sus definiciones sobre aforo, usuario, multiusuario y unidad independiente; la Resolución CRA 943 de 2021, que compila la regulación sobre facturación, aforo, multiusuarios y metodologías tarifarias de aseo; y el CCU aplicable. La procedencia de un cobro posterior exige identificar el servicio o variable corregida, el período afectado, la causa de la falta de facturación inicial, la metodología aplicable y la oportunidad del cobro, sin perjuicio de los derechos de información, reclamación y recurso del usuario.

VII. Soporte, prueba e información al usuario

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 establece que los requisitos formales de las facturas son los definidos en el CCU, pero exige que estas contengan, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer: si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborar la factura; cómo se determinaron y valoraron sus consumos; cómo se comparan los consumos y su precio con los de períodos anteriores; y el plazo y modo de pago.

La misma norma dispone que no se cobrarán servicios no prestados, tarifas ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes del contrato, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.

De ese mandato legal se deriva que la suficiencia de la información no se satisface con la sola inclusión de una cifra final o con una denominación genérica —por ejemplo, “ajuste”, “consumo recuperado”, “saldo pendiente”, “consumo no registrado” o “facturación provisional”—. La información debe permitir establecer el fundamento del cobro y verificar si este corresponde a un servicio prestado, a un consumo jurídicamente determinado y a un concepto autorizado por la Ley 142, la regulación sectorial y el CCU.

La OAJ de la SSPD ha desarrollado esta exigencia recientemente. El Concepto SSPD-OJ-2025-123 precisó que la factura debe contener información que permita establecer si el prestador se ajustó a la ley y al contrato, la determinación y valoración de los cobros y consumos, la comparación con períodos anteriores y el plazo y modo de pago. En igual sentido, el Concepto

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

SSPD-OJ-2025-176 reiteró que los requisitos formales definidos en el CCU no excluyen los contenidos mínimos del artículo 148 de la Ley 142.

Por consiguiente, cuando la factura incorpore un consumo estimado, provisional, ajustado, reliquidado o no registrado, la información debe permitir al usuario conocer, según la naturaleza del caso, el período afectado, la modalidad general de determinación del consumo, la causa del cobro, los valores previamente facturados cuando existan y el resultado económico que se pretende exigir. No se trata de imponer un formato único para todos los sectores, sino de aplicar el estándar de información suficiente del artículo 148 de la Ley 142.

Por otra parte, el deber de información suficiente supone que la factura tenga un soporte verificable. Si el prestador pretende fundamentar el cobro en una lectura, una imposibilidad de medición, un promedio, un aforo, una investigación de desviación significativa, una revisión del equipo de medida, un ajuste o un consumo no registrado, debe conservar los elementos que permitan explicar la actuación y atender una eventual reclamación del usuario.

En cuanto a la estandarización de los soportes para cada servicio púbico prestado, la Ley 142 de 1994, no establece una única prueba ni un formato probatorio uniforme para todos los servicios y supuestos. Tampoco ordena que toda actuación se acredite exclusivamente con fotografía, georreferenciación, o determinado sistema tecnológico. Sin embargo, los soportes deben ser aptos para vincular el cobro con su causa, período y método de determinación, de forma que el usuario pueda verificar el origen de la obligación facturada.

La trazabilidad es especialmente relevante cuando existe una corrección o un cobro posterior. En materia de desviaciones significativas, el artículo 149 de la Ley 142 exige investigar la causa de la variación frente a consumos anteriores.

Mientras se determina la causa, la factura se elabora con fundamento en períodos anteriores, usuarios semejantes o aforo individual; una vez se aclara aquella, las diferencias frente a los valores cobrados se abonan o cargan al usuario, según corresponda. Esta regla exige que el prestador pueda identificar y explicar la relación entre la facturación temporal, la investigación adelantada y el ajuste final.

Adicionalmente, la suficiencia de la información debe complementarse con el conocimiento de la factura por el usuario. El inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142 dispone que en los contratos se pactará la forma, el tiempo, el sitio y el modo en que la empresa hará conocer la factura al suscriptor o usuario; además, el conocimiento se presume de derecho cuando el prestador cumple lo estipulado en el CCU y corresponde a la empresa demostrar ese cumplimiento.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-697 de 2002, al interpretar el inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, precisó que corresponde al prestador demostrar que cumplió la forma, tiempo, sitio y modo previstos en el contrato de condiciones uniformes para dar a conocer la factura al suscriptor o usuario. En esa providencia, la Corte destacó que el principio de publicidad constituye un elemento central de la relación contractual y que el usuario no está obligado a cumplir las obligaciones creadas por la factura antes de conocerla. Veamos:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"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 (...)".

A partir de esa norma, en la misma sentencia la Corte sostuvo que el principio de publicidad es central en la relación entre empresa y usuario, y afirmó:

"Mientras la empresa no cumpla satisfactoriamente lo estipulado a su cargo para poner en conocimiento del usuario la factura, nada obliga a éste frente al pago de los servicios recibidos conforme a las tarifas y conceptos previstos en las condiciones uniformes del contrato".

Esa regla resulta particularmente relevante para facturas que incorporen ajustes, reliquidaciones o consumos de períodos anteriores, pues la oportunidad de formular PQR y, en ciertos supuestos, la aplicación del artículo 150 de la Ley 142 dependen de la factura y de su entrega.

El conocimiento efectivo no supone que el prestador deba probar que el usuario leyó, comprendió o aceptó individualmente cada elemento de la factura. Implica, en cambio, que debe acreditar el cumplimiento de la forma de entrega o puesta a disposición prevista en el CCU y que la información incluida sea suficiente para permitir el ejercicio de los derechos del usuario.

Ahora bien, el derecho a conocer los fundamentos del cobro se proyecta en la posibilidad de controvertirlo. El artículo 152 de la Ley 142 reconoce el derecho de los usuarios a presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. El artículo 154 prevé que contra los actos de facturación procede el recurso de reposición ante la empresa y, en subsidio, el de apelación ante la SSPD cuando sea procedente; además, exige que el usuario pague las sumas no objeto de reclamación para recurrir. Veamos:

*"**ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO.** Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.

(…)

***ARTÍCULO 154. DE LOS RECURSOS.** El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado, aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia."

En ese sentido, las peticiones del usuario pueden recaer sobre los actos de facturación y los recursos constituyen mecanismos de defensa del usuario dentro de la relación contractual de servicios públicos. Asimismo, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, mientras una reclamación contra una factura esté en trámite, el prestador no puede exigir el pago del valor reclamado para tramitar los recursos ni para evitar la suspensión del servicio; para recurrir, el usuario debe acreditar el pago de las sumas que no sean objeto de discusión o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos.

En consecuencia, para que la contradicción sea real y no meramente formal, el usuario debe disponer de la información y de los soportes relevantes que fundamenten el cobro. Ello no significa que el prestador deba anticipar toda la documentación interna producida en su operación, ni que se desplacen reglas de reserva legal o protección de datos. Significa que debe suministrar los elementos necesarios para que el usuario comprenda el cargo, formule su reclamación y cuestione, cuando corresponda, la causa, el período, el método de determinación y la liquidación del valor facturado.

Por otra parte, cuando un consumo se determine por estimación, el soporte debe permitir establecer que se configuró el supuesto jurídico que habilita la aplicación del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142: que durante el período no fue posible medir razonablemente con instrumentos y que esa imposibilidad no derivó de una acción u omisión de la empresa o del usuario.

Además, debe poder identificarse el método aplicado: promedio de otros períodos del mismo suscriptor, promedio de usuarios en circunstancias semejantes o aforo individual, conforme a la ley, la regulación sectorial y el CCU.

La factura debe permitir al usuario identificar que el consumo no fue determinado por lectura ordinaria sino por un mecanismo sustitutivo. Si el usuario formula una petición, el prestador debe

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

poder explicar la causa general de la estimación y la base utilizada, sin perjuicio de que la valoración de suficiencia de los soportes sea propia del caso concreto.

De igual manera, cuando se presente una desviación significativa, el artículo 149 de la Ley 142 exige que el prestador investigue la causa antes de consolidar el valor definitivo del consumo anormal. Por tanto, el soporte de una factura provisional debe permitir identificar, al menos de manera general, que existe una variación sometida a investigación, el período involucrado y la base temporal utilizada para facturar. El soporte del ajuste final debe permitir relacionar la conclusión de la investigación con la diferencia que se carga o abona.

Por otra parte, en los ajustes y reliquidaciones, la trazabilidad exige que el prestador pueda vincular el valor corregido con la factura inicial o con el período que se modifica. El usuario debe poder conocer el origen general de la corrección y, cuando corresponda, verificar la relación entre el valor anteriormente facturado, los pagos realizados y el resultado neto del ajuste.

Esta exigencia deriva del artículo 148 de la Ley 142 y, cuando el ajuste proviene de una investigación de desviación significativa, del artículo 149, que ordena cargar o abonar las diferencias frente a los valores ya cobrados.

De igual manera, cuando el prestador facture un valor por consumo no registrado o consumo recuperado, el usuario debe poder distinguir si se trata realmente de un servicio efectivamente prestado y no registrado, o si corresponde a una sanción, indemnización, penalidad contractual, pérdida de sistema u otro concepto jurídico distinto.

Finalmente, se aclara que excede la competencia doctrinal de esta OAJ decidir si un documento específico satisface el estándar de suficiencia, si una fotografía prueba una visita, si una cadena de custodia fue preservada, si un laboratorio es confiable, si un equipo funcionaba correctamente, si una prueba demuestra dolo o si una factura individual fue correctamente liquidada. Estas son cuestiones de hecho, prueba y aplicación concreta de la normativa, que deben resolverse en la respectiva actuación administrativa o judicial.

VIII. Exigibilidad, intereses, financiación y suspensión

La existencia material de un consumo, la determinación del valor correspondiente, la expedición y entrega de la factura, la exigibilidad de la obligación, la causación de intereses de mora y la procedencia de la suspensión del servicio son asuntos jurídicamente diferenciables. En consecuencia, la existencia de un ajuste, una reliquidación o un cobro posterior no implica, por sí sola, que el valor sea inmediatamente exigible, que pueda generar intereses de mora o que habilite automáticamente la suspensión, terminación o corte del servicio.

El artículo 128 de la Ley 142 de 1994 define el contrato de servicios públicos como un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa presta un servicio a cambio de un precio en dinero, de acuerdo con las estipulaciones uniformes que aplica a muchos usuarios no determinados. En esa medida, los derechos y obligaciones relacionados con la facturación, el pago, la mora, los intereses y la suspensión se rigen por la ley, la regulación sectorial y las condiciones uniformes válidamente incorporadas al contrato.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

El artículo 96 de la Ley 142 de 1994 establece:

> *"**ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS.** Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.*
>
> *En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos".*

La disposición reconoce una facultad del prestador para cobrar intereses de mora, no una obligación legal incondicionada. Por tanto, los intereses solo pueden recaer sobre saldos insolutos correspondientes a obligaciones exigibles y en mora, de conformidad con la ley, la regulación aplicable y el CCU.

La OAJ, en el Concepto SSPD-OJ-2024-073, precisó que el artículo 96 de la Ley 142 de 1994 otorga a los prestadores la potestad de decidir si cobran o no intereses de mora y, correlativamente, les permite condonarlos, reducirlos o exonerarlos, dentro del marco legal aplicable. Veamos:

> *"Ahora bien, en cuanto se refiere a los intereses causados por la mora en el pago de las facturas, es de señalar que el artículo 96 de la Ley 142 de 1994, en efecto, reconoce la posibilidad de que los prestadores cobren intereses de mora sobre los saldos insolutos de la factura, los cuales están referidos al cobro del servicio, no obstante, la disposición no señala ninguna apreciación sobre los eventuales acuerdos de pago que celebren las partes, con miras a obtener la cancelación de la deuda. Así mismo, los prestadores tienen la facultad de decidir si condonan, rebajan o exoneran los intereses moratorios. El tenor literal de la norma dispone lo siguiente:*
>
> *'**ARTÍCULO 96. OTROS COBROS TARIFARIOS.** Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.*
> *<Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE> En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos, capitalizados los intereses, conforme a lo dispuesto en la Ley 40 de 1990.*
>
> *(...)'*
>
> *La disposición citada fue objeto de revisión por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-389 de 2002, en la cual se encontró ajustado a derecho el cobro de intereses de mora, pero declaró inexequible el aparte relacionado con la capitalización de intereses, en los siguientes términos:*
>
> *'Siendo la relación jurídica resultante de la prestación de un servicio público domiciliario de naturaleza contractual, el incumplimiento de la obligación de pagar por la prestación del servicio puede acarrear la imposición de la sanción prevista en la ley, consistente en el pago, a cargo del usuario, de un interés de mora. Entonces, si dicha relación jurídica también se rige por las normas del derecho privado y además es de carácter oneroso por cuanto es*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

obligación de los usuarios contribuir al sostenimiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, no hay razón alguna que haga inconstitucional la aplicación de dicha sanción pues se trata de una consecuencia que deviene del incumplimiento de la obligación de pagar una suma de dinero.

Sin embargo, como es en los inmuebles de carácter residencial donde la prestación de los servicios públicos domiciliarios debe cumplir plenamente su función social, la sanción que en este caso se imponga a los usuarios ante el incumplimiento de su obligación de pagar por el servicio recibido debe ser lo menos gravosa posible, por lo que a ellos no se le debe aplicar para estos efectos la tasa de interés moratorio del Código de Comercio sino la del Código Civil, cuyas disposiciones al fin y al cabo también rigen el contrato de servicios públicos (Ley 142 de 1994 art. 132). De esta forma, no sólo se favorece a los usuarios al permitirles que solucionen más prontamente dicha obligación, sino también a las empresas prestadoras que se beneficiarían con la eventual reducción de su cartera morosa.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 de 1994 bajo el entendido que tratándose de usuarios o suscriptores de inmuebles residenciales la tasa de interés moratorio aplicable es la prevista en el Código Civil. No sobra advertir que la norma bajo revisión utiliza la expresión "podrá", con lo cual deja a la empresa prestataria de servicio público domiciliario en libertad para cobrar, rebajar o exonerar a los usuarios del pago de intereses moratorios o hacer convenios con los deudores en esta materia.

(...)

Por lo tanto, es evidente que tratándose del pago de facturas por servicios públicos domiciliarios también resulta inconstitucional la capitalización de intereses pues el equilibrio que debe guardar la relación contractual originada en la prestación de un servicio público domiciliario se vería seriamente alterado en desmedro del usuario del servicio, quien estaría expuesto potencialmente a perder su vivienda o a quedar privado de la prestación de los servicios públicos domiciliarios afectándosele por este motivo, el derecho constitucional a una vivienda digna (art. 51 de la CP.).

Ciertamente, la capitalización de los intereses moratorios aumenta en forma desproporcionada el saldo insoluto de la factura correspondiente por la prestación del servicio, porque en este caso los intereses moratorios causarían un nuevo interés incurriéndose en la figura del anatocismo. Figura de la capitalización de intereses moratorios, que ni siquiera permite la Ley 45 de 1990 que consagra sólo la capitalización de intereses remuneratorios y para créditos de vivienda a largo plazo (…).'

Del extracto jurisprudencial citado, se puede concluir que el cobro de los intereses moratorios derivados de la mora en el pago de los servicios públicos domiciliarios es facultativo de los prestadores de servicios públicos, independiente de su naturaleza (oficial, mixta o privada), quienes tendrán la libertad de condonar a favor de sus usuarios los intereses moratorios causados.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Lo anterior, tiene asidero en la expresión podrán que utilizó el legislador en la redacción del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 de 1994, la cual debe entenderse como la facultad de los prestadores de cobrar o no los intereses moratorios generados, es decir, el cobro de intereses de mora es facultativo y no obligatorio.

Conforme con lo anterior, corresponde al prestador decidir autónomamente si cobra, disminuye o exime del pago de intereses al suscriptor o usuario del servicio que se encuentre en mora. En suma, los prestadores tienen la potestad legal de elegir si cobran o no intereses de mora sobre las deudas generadas por la prestación de servicios públicos domiciliarios, facultad que de igual manera les permite decidir si condonan, rebajan o exoneran los intereses moratorios. En este sentido es dable concluir, que sólo son condonables los intereses moratorios.

- Condonación de capital

Por otra parte, con respecto a la exoneración del capital por parte de los prestadores de los servicios públicos, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-580 de 1992, señaló la imposibilidad de considerar la gratuidad en la prestación, así:

"(...) El tema de los servicios públicos comprende una de las materias de mayor sensibilidad en la opinión colectiva, sobre todo después del abandono del concepto de servicios públicos gratuitos que tantas expectativas causó en los comienzos del Estado Social de Derecho. Hoy en día esa gratuidad ha sido abandonada quedando supérstite en pocos servicios como la Justicia (artículo 229 C.N.), o la Educación (artículo 67 C.N.), o la Salud (artículos 49 y 50 C.N.), de manera más o menos parcial. Actualmente, los servicios públicos son onerosos, surgiendo la obligación para las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (numeral 9o. artículo 95, y artículo 368 ibídem).

La determinación de los costos de los servicios, implica la evaluación de un conjunto de factores que va desde la cobertura y oportunidad en su prestación hasta la eficiencia y clasificación de los distintos tipos de usuarios de los mismos. Si a esto se agrega la circunstancia de que, para impulsar el desarrollo en un país, se requiere que sus habitantes dispongan de agua potable, energía eléctrica, medios de comunicación, etc., se aprecia la dimensión del esfuerzo del legislador a fin de conciliar la realidad con los objetivos de justicia social y equidad que se encuentran en el origen y justificación de la organización de los servicios públicos (...)".

En esa medida el legislador y el Supremo Tribunal Constitucional han reiterado el carácter oneroso de la prestación del servicio, principio del cual se deriva la obligación de los usuarios de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones que acarrea dicha prestación.

A la luz de esa interpretación jurisprudencial, esta Oficina Asesora en el otrora Concepto SSPD –OJ-2021-410, señaló lo siguiente:

'Conforme con lo señalado, es dable colegir que no es posible exonerar del pago de los servicios públicos domiciliarios a ningún usuario, y en tal razón, tampoco se pueden efectuar

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

amnistías al respecto, ya que en el régimen no existen los conceptos de gratuidad ni de exoneración en el pago de estos[12]; por el contrario, es deber de los prestadores acudir a las acciones o mecanismos legalmente establecidos para obtener el pago de los servicios prestados y no pagados por los usuarios, deber que se fundamenta precisamente en la onerosidad de estos servicios.

Sobre el particular es de precisar, que ante la ocurrencia de circunstancias que dificulten el pago de las facturas, las partes del contrato tienen la posibilidad de celebrar acuerdos de pago, pactos de refinanciación u otros compromisos de pago, con el propósito de que los usuarios que se encuentran en mora en el pago de sus facturas puedan efectuar el pago de dichos valores de forma escalonada. No sobra señalar, que estos acuerdos se suscriben en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes y, por ende, se encuentran por fuera de la órbita de competencia de esta Superintendencia (...)'

Ahora bien, frente a las deudas derivadas de la prestación del servicio, los prestadores del servicio podrán cobrarlas ejecutivamente ante la jurisdicción ordinaria o acudiendo a la jurisdicción coactiva por parte de las empresas industriales y comerciales del Estado prestadoras de servicios públicos y entes territoriales prestadores directos del servicio, de acuerdo por lo señalado por el artículo 130 de 142 de 1994.

Al margen de lo anterior, en atención a la autonomía administrativa de los prestadores del servicio podrán implementar acciones o medidas para recuperar la cartera morosa, tales como, planes de financiamiento, acuerdo o convenios de pago, cobranza pre jurídica, entre otras, las cuales deberán obedecer a su naturaleza jurídica de estos. Dichas medidas no están sometidas a un pronunciamiento o aprobación por parte de esta Superintendencia, atendiendo lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

En todo caso, dichas medidas o acciones no podrán ir en contravía del principio de onerosidad, de la suficiencia financiaría, eficiencia económica contemplados en el artículo 87 y 99.9 de la Ley 142 de 1994."

En consecuencia, la procedencia de intereses debe analizarse considerando, entre otros elementos, la existencia de una obligación clara y exigible, la entrega de la factura conforme al CCU, la fecha de pago oportuno indicada en esta y la ausencia de una reclamación o recurso oportuno que afecte la exigibilidad del valor discutido.

Ahora bien, es importante aclarar que la presentación oportuna de recursos contra una factura incide en la exigibilidad del valor controvertido y, por ende, en la generación de intereses moratorios sobre ese componente.

El Concepto SSPD-OJ-2025-385 señaló que, en caso de controversia sobre el valor de una factura, los valores objeto de reclamación no son susceptibles de generar intereses de mora mientras se resuelven los recursos oportunamente presentados; cuando se interpone apelación, el acto de facturación adquiere firmeza y puede ejecutarse una vez la Superintendencia adopta la decisión correspondiente.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

La conclusión anterior debe entenderse en el marco del artículo 155 de la Ley 142: la protección se refiere a los valores efectivamente reclamados o recurridos de manera oportuna, no a las sumas no controvertidas. Respecto de estas últimas, el deber de pago subsiste y pueden generarse las consecuencias previstas por la ley, la regulación y el CCU si se configura la mora.

Por ello, los intereses de mora no pueden trasladarse automáticamente al usuario respecto de consumos o ajustes que no habían sido clara y válidamente facturados, que permanecían bajo investigación o que fueron objeto de reclamación o recurso oportuno. La procedencia de los intereses debe examinarse a partir de la exigibilidad del saldo, la oportunidad de la factura, la naturaleza de la controversia y las decisiones adoptadas dentro de la actuación de PQR.

Por otra parte, en cuanto a la suspensión por incumplimiento del contrato, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 establece lo siguiente:

> *"**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."*

La suspensión por falta de pago exige, entonces, que exista una obligación exigible, que se haya configurado el incumplimiento en los términos legales, regulatorios y contractuales aplicables, y que se observe el límite temporal previsto por el artículo 140. La mera existencia de una factura, de un ajuste acumulado o de una diferencia controvertida no permite concluir automáticamente que se configura una causal de suspensión.

A su vez, la aplicación del artículo 140 debe armonizarse con el artículo 155 de la Ley 142. En consecuencia, si existe una reclamación o recurso oportunamente interpuesto contra la factura, el prestador no podrá suspender, terminar o cortar el servicio por el valor objeto de discusión hasta que notifique la decisión correspondiente, salvo las excepciones previstas en la norma.

Por otra parte, en materia de acuerdos de pago y financiación la Ley 142 de 1994 no establece una obligación general y uniforme de financiación para todos los ajustes acumulados, ni define un número único de cuotas, tasas o condiciones aplicables a todos los prestadores y servicios.

Sin perjuicio de lo anterior, los prestadores pueden celebrar acuerdos de pago o establecer mecanismos de financiación, siempre que estos sean compatibles con la ley, la regulación

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

sectorial, el CCU y el régimen tarifario aplicable. Tales acuerdos no pueden utilizarse para trasladar al usuario las consecuencias de un cobro inoportuno, desconocer los límites del artículo 150 de la Ley 142, exigir el pago de valores no exigibles o afectar el derecho de reclamación y recurso.

En consecuencia, cuando se presente un ajuste válido que concentre valores de varios períodos, el prestador puede evaluar mecanismos de pago que se ajusten a su régimen aplicable y a las circunstancias del usuario. Sin embargo, la OAJ no puede determinar en un concepto general el número de cuotas, la tasa de interés, la condonación de intereses, la procedencia de un acuerdo concreto o la obligación de financiar una factura individual.

En conclusión, en materia de intereses y suspensión, son aplicables los artículos 96, 140 y 155 de la Ley 142. Por tanto, el cobro de intereses requiere mora sobre una obligación exigible; la suspensión requiere una causal legal o contractual válida y el incumplimiento correspondiente; y la existencia de recursos oportunos respecto de una factura limita la posibilidad de suspender, terminar o cortar el servicio por los valores discutidos, en los términos del artículo 155.

Finalmente, sin perjuicio de las reglas generales expuestas por esta OAJ, en sede de consulta no se puede establecer mediante un concepto de carácter general, si un ajuste de aforo, clasificación, multiusuario o inmueble desocupado es exigible en un caso concreto, si procede la financiación, qué intereses pueden cobrarse o si una suspensión determinada se ajusta a la ley respecto de la deuda generada por el suscriptor y/o usuario en un servicio público determinado.

IX. Funciones de inspección, vigilancia y control de la SSPD

La SSPD ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos, dentro del marco legal de competencias y con respeto del debido proceso. En ese sentido, la OAJ de esta Superintendencia, en el Concepto jurídico SSPD-OJ-2026-042 delimitó el alcance de estas competencias en los siguientes términos:

"Funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El artículo 370 de la Constitución Política consagra la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para ejercer las facultades asignadas al Presidente de la República de ejercer control, inspección y vigilancia de los prestadores de servicios públicos domiciliarios:

*'**Articulo 370.** Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.'*

En desarrollo del precepto constitucional, la Ley 142 de 1994 determina las funciones de esta Superintendencia, entre otros, en los artículos 79 y 80 que transcribimos a continuación:

***'Artículo 79. Funciones de la superintendencia**. <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas prestadoras de servicios*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

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

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

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

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

5. Definir por vía general las tarifas de las contribuciones a las que se refiere el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, liquidar y cobrar a cada contribuyente lo que le corresponda.

6. Dar concepto a las Comisiones de Regulación y a los ministerios sobre las medidas que se estudien en relación con los servicios públicos.

7. Vigilar que los subsidios presupuestales que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos, se utilicen en la forma prevista en las normas pertinentes.

8. <Numeral modificado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Solicitar documentos, inclusive contables y financieros, a los prestadores, entidades públicas, privadas o mixtas, auditores externos, interventores o supervisores y privados, entre otros, que tengan información relacionada con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, en la oportunidad fijada por la Superintendencia.

9. Mantener un registro actualizado de las entidades que prestan los servicios públicos.

10. Tomar posesión de las empresas de servicios públicos, en los casos y para los propósitos que contemplan el artículo 59 de la Ley 142 de 1994 y las disposiciones concordantes.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

11. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de los prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación; publicar sus evaluaciones y proporcionar, en forma oportuna, toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. La Superintendencia podrá imponer programas de gestión para las empresas que amenacen de forma grave la prestación continua y eficiente de un servicio los cuales estarán basados en los indicadores de prestación y la información derivada de la vigilancia e inspección efectuadas a las mismas, cuyo incumplimiento podrá ser sancionado en los términos de esta ley. De igual manera podrá definir criterios diferenciales para adelantar el control, inspección y vigilancia a los prestadores de acueducto, alcantarillado y aseo en áreas rurales.

12. Adjudicar a las personas que iniciaron, impulsaron o colaboraron en un procedimiento administrativo, tendiente a corregir violaciones de las normas relacionadas especialmente con los servicios públicos, una parte de las multas a la que se refiere el numeral 81.2 del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, para resarcirlos por el tiempo, el esfuerzo y los gastos y costos en que hayan incurrido o por los perjuicios que se les hayan ocasionado. Las decisiones respectivas podrán ser consultadas a la Comisión de Regulación del servicio público de que se trate. Esta adjudicación será obligatoria cuando la violación haya consistido en el uso indebido o negligente de las facturas de servicios públicos, y la persona que inició o colaboró en el procedimiento haya sido el perjudicado.

13. Verificar que las obras, equipos y procedimientos de las empresas cumplan con los requisitos técnicos que hayan señalado los ministerios.

14. Definir por vía general la información que las empresas deben proporcionar sin costo al público; y señalar en concreto los valores que deben pagar las personas por la información especial que pidan a las empresas de servicios públicos, si no hay acuerdo entre el solicitante y la empresa.

15. Organizar todos los servicios administrativos indispensables para el funcionamiento de la Superintendencia de Servicios Públicos.

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

17. En los términos previstos en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994, determinar si la alternativa propuesta por los productores de servicios marginales no causa perjuicios a la comunidad, cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico.

18. Supervisar el cumplimiento del balance de control, en los términos del artículo 45 de la

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Ley 142 de 1994.

19. Velar por la progresiva incorporación y aplicación del control interno en las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia. Para ello vigilará que se cumplan los criterios, evaluaciones, indicadores y modelos que definan las Comisiones de Regulación, y podrá apoyarse en otras entidades oficiales o particulares.

20. Velar por que las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia, contraten una auditoría externa permanente con personas privadas especializadas.

21. Conceder o negar, mediante resolución motivada, el permiso a que se refiere el artículo 51 de la Ley 142 de 1994.

22. Verificar la consistencia y la calidad de la información que sirve de base para efectuar la evaluación permanente de la gestión y resultados de las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia, así como de aquella información del prestador de servicios públicos que esté contenida en el Sistema Único Información de los servicios públicos.

23. Solicitar a los auditores externos la información indispensable para apoyar su función de control, inspección y vigilancia y para evaluar la gestión y resultados de las personas prestadoras de servicios públicos, conforme con los criterios, características, indicadores y modelos que definan las Comisiones de Regulación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley 142 de 1994.

24. Eximir a las entidades que presten servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia, de contratar la auditoría externa con personas privadas especializadas en la forma y condiciones previstas en esta ley.

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

26. Dar traslado al Departamento Nacional de Planeación de la notificación que le efectúen los alcaldes en desarrollo de lo establecido en el artículo 101.3 de la Ley 142 de 1994.

27. Pedir a las autoridades competentes, en el evento de toma de posesión, que declaren la caducidad de los contratos de concesión, en los términos del artículo 121 de la Ley 142 de 1994.

28. Designar o contratar al liquidador de las empresas de servicios públicos.

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

30. Emitir el concepto a que hace referencia el artículo 63 de la Ley 143 de 1994.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

31. Podrá ordenar en el acto administrativo que resuelva el recurso de apelación de que tratan los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, la devolución de los dineros que una empresa de servicios públicos retenga sin justa causa a un usuario, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de la decisión respectiva. (…)

32. Todas las demás que le asigne la ley.

33. <Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Sancionar a los prestadores de servicios públicos y vigilados, auditores externos y otras entidades con naturaleza pública, privada o mixta, que tengan información relacionada con los servicios públicos domiciliarios, cuando no atiendan de manera oportuna y adecuada las solicitudes y requerimientos que la Superintendencia realice en ejercicio de sus funciones.

34. <Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> En los casos en los que lo considere necesario para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, encargar a terceros especializados la toma de muestras de calidad del agua en cualquier lugar del área de prestación del servicio y del sistema que sea técnicamente posible, y contratar un laboratorio para el análisis de las mismas. Los resultados que arrojen las muestras tomadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, podrán ser utilizados como prueba, dentro de los procesos administrativos sancionatorios que adelante contra prestadores objeto de su vigilancia, y para cualquier otro fin que sea pertinente dentro del ejercicio de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

35. <Numeral adicionado por el artículo 15 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, establecer, administrar, mantener y operar el Sistema Único de Información (SUI) de los Servicios Públicos Domiciliarios que se nutra con la información de los prestadores, auditores externos, entidades públicas, particulares, interventores y/o supervisores relacionados con la prestación de los servicios públicos domiciliarios. El SUI podrá interoperar con otras plataformas públicas y privadas y, adicionalmente, podrá compartir información, inclusive aquella que tenga el carácter de confidencial o reservado, garantizando la reserva y confidencialidad de la misma.

PARÁGRAFO 1o. *En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, <sic> visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite. (…)*

Salvo cuando se trate de las funciones a las que se refieren los numerales 4, 5 y 14 del presente artículo, el Superintendente y sus delegados no producirán actos de carácter general para crear obligaciones a quienes estén sujetos a su vigilancia.

PARÁGRAFO 2o. FUNCIONES DEL SUPERINTENDENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. *Son funciones del Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios las siguientes:*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

1. Aprobar los estudios a que hace referencia el artículo 6.3 de la Ley 142 de 1994, en los términos y con el alcance previsto en dicho artículo.

2. Sancionar, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, a los alcaldes y administradores de aquellos municipios que presten en forma directa uno o más servicios públicos cuando incumplan las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o cuando suspendan el pago de sus obligaciones, o cuando carezcan de contabilidad adecuada o, cuando violen en forma grave las obligaciones que ella contiene.

3. Efectuar recomendaciones a las Comisiones de Regulación en cuanto a la regulación y promoción del balance de los mecanismos de control, y en cuanto a las bases para efectuar la evaluación de la gestión y resultados de las personas prestadoras de los servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia.

4. Asistir, con voz, a las Comisiones de Regulación, y delegar la asistencia únicamente en los Superintendentes Delegados.

5. Adelantar las investigaciones, cuando las Comisiones de Regulación se lo soliciten en los términos del artículo 73.18 de la Ley 142 de 1994, e imponer las sanciones de su competencia. En este caso el Superintendente informará a las Comisiones de Regulación sobre el estado y avance de dichas investigaciones, cuando éstas así se lo soliciten.

6. Autorizar, de conformidad con la ley, la delegación de algunas funciones en otras autoridades administrativas del orden departamental o municipal, o la celebración de contratos con otras entidades públicas o privadas para el mejor cumplimiento de ellas.

7. Imponer las sanciones a quienes violen las normas a las que deben estar sujetas, en los términos de los artículos 81 de la Ley 142 de 1994 y 43 de la Ley 143 de 1994.'

***'Artículo 80. Funciones en relación con la participación de los usuarios**. La Superintendencia tendrá, además de las anteriores, las siguientes funciones para apoyar la participación de los usuarios:*

80.1. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de vigilancia y control que permita apoyar las tareas de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios.

80.2. Asegurar la capacitación de los vocales dotándolos de instrumentos básicos que les permitan organizar mejor su trabajo de fiscalización, y contar con la información necesaria para representar a los comités.

80.3. Proporcionar el apoyo técnico necesario, para la promoción de la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia.

80.4. Sancionar a las empresas que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.' (Subrayado fuera del texto.)

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Con fundamento en dichas normas, la Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2025-357, se pronunció sobre las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, haciendo énfasis, en que todas sus actividades buscan el cumplimiento de las normas a que se someten los prestadores para la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la sanción sus violaciones, siempre que esta actividad sancionatoria no corresponda a otra autoridad:

'(…) ***(ii) Competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*** *(…)*

Así las cosas, todos los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible están sujetos a lo dispuesto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido principalmente en la Ley 142 de 1994, la regulación de las respectivas comisiones de regulación y a la inspección vigilancia y control que es ejercida por esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; esto último sin distinción alguna según su naturaleza o composición accionaria. Es decir, las funciones que son ejercidas por esta Superintendencia se ejercen en general sobre todos los prestadores de servicios públicos sin distinción alguna.

Ahora bien, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, atribuye a esta Superintendencia las funciones de inspección, vigilancia y control de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en lo concerniente al cumplimiento de los contratos de servicios públicos que estos celebren con los usuarios, como también sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetas las personas naturales o jurídicas que prestan los servicios públicos domiciliarios o las actividades complementarias a estos, entre otras cosas.

(…)

En este punto, es importante insistir que las funciones asignadas a esta Superintendencia se desarrollan de manera general sobre todos los prestadores de servicios públicos, sin efectuar distinciones respecto de su conformación, pues como puede observarse todas estas funciones están referidas principalmente a los prestadores de estos servicios en general, es decir los contemplados en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Por otro lado, en relación con las funciones de inspección vigilancia y control que ejerce esta Superintendencia, es preciso traer a colación lo señalado por la Oficina Asesora Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2024-213 en el que se sostuvo lo siguiente:

'Por su parte, el artículo 79 de la misma ley, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, establece de manera específica las funciones a cargo de esta Superintendencia, las cuales actualmente se encuentran contenidas en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020 y, de manera general, circunscriben el ámbito de su competencia a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos domiciliarios que celebren los prestadores y los usuarios de los mismos, así como el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos o actividades complementarias a los mismos, en cuanto

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados y, en consecuencia, sancionar sus violaciones.

En ese sentido, es preciso hacer referencia a las referidas funciones de inspección, vigilancia y control, que pueden definirse a partir del desarrollo jurisprudencial en la materia, de la siguiente forma:

i) Inspección: La Superservicios desarrolla acciones que están encaminadas a efectuar el seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan sus vigilados, para efectos de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran estos sometidos. Dentro de tales acciones se pueden citar, a manera de ejemplo, las siguientes: práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, entre otras.

ii) Vigilancia: Esta Superintendencia desarrolla actividades orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de sus sujetos vigilados, así como por el cumplimiento de las normas que regulan dicha prestación. De esta manera, dentro de estas acciones, que van de la mano con la función de inspección, podemos señalar, por ejemplo, las siguientes: requerimientos de información, solicitud de documentos, evaluaciones integrales, revisión de balances y estados financieros, entre otras.

iii) Control: La Superservicios también ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan, por ejemplo, a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de las medidas de toma de posesión, entre otras.

En ese sentido las funciones de inspección consisten en la realización de acciones encaminadas a realizar seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan los vigilados con el fin de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran sometidos los prestadores. Estas acciones contemplan a manera de ejemplo la práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, entre otras.

Por su parte en relación con las funciones de vigilancia, se desarrollan actividades orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como vigilar el cumplimiento de las normas que regulan la prestación, Estas acciones contemplan a manera de ejemplo: requerimientos de información, solicitud de documentos, evaluaciones integrales, revisión de balances y estados financieros, entre otras.

Las funciones de control se ejercen a través de acciones encaminadas a ordenar correctivos necesarios para superar las irregularidades en que incurren los prestadores vigilados, así como imponer las respectivas sanciones contempladas en la Ley. Estas acciones contemplan a manera de ejemplo: A través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de las medidas de toma de posesión, entre otras. (…)'

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Frente a las inquietudes relativas a los controles que puede implementar la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios respecto de prácticas de facturación estimada, facturación provisional, ajustes, reliquidaciones, consumos no registrados o cobros posteriores, esta Oficina Asesora Jurídica precisa que las facultades de la Entidad deben ejercerse dentro de los límites constitucionales, legales y reglamentarios que delimitan sus competencias.

En ese sentido, y de conformidad con la normativa citada, es pertinente indicar que el artículo 370 de la Constitución Política dispone que corresponde al Presidente de la República, con sujeción a la ley, ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el control, la inspección y la vigilancia de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios. Esta previsión constitucional debe armonizarse con el artículo 365 superior, según el cual los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

En desarrollo de dichas normas constitucionales, el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, asigna a la Superintendencia funciones de inspección, vigilancia y control respecto de las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de quienes desarrollen actividades complementarias sujetas al régimen de las Leyes 142 y 143 de 1994. Estas funciones se encuentran desarrolladas, igualmente, en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020, por el cual se modifica la estructura de la SSPD y se determinan sus funciones.

En términos generales, estas atribuciones comprenden la vigilancia y control del cumplimiento de los contratos de servicios públicos domiciliarios celebrados entre prestadores y usuarios, así como de las leyes, reglamentos y regulaciones aplicables a los prestadores, cuando su incumplimiento afecte directa e inmediatamente a usuarios determinados. Asimismo, la Superintendencia puede requerir información, solicitar documentos, practicar visitas e inspecciones, verificar la consistencia y calidad de la información reportada y, cuando haya lugar, adelantar las actuaciones administrativas y adoptar las medidas previstas en el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, de conformidad con el citado pronunciamiento de esta oficina, las funciones previstas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020 circunscriben el ámbito de competencia de la Superintendencia al ejercicio de actividades de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos, de las leyes, reglamentos y regulaciones aplicables a los prestadores y de las obligaciones que puedan afectar directa e inmediatamente a usuarios determinados.

En ese sentido, la función de la Superintendencia se dirige a verificar el cumplimiento del régimen jurídico aplicable a los prestadores y de las obligaciones derivadas de los contratos de servicios públicos, sin que ello implique sustituir la gestión propia de estos.

Por tanto, la SSPD puede requerir y analizar información relacionada con la facturación de los servicios públicos domiciliarios, incluida aquella referida a consumos determinados por medición, estimación, promedio, aforo, facturación provisional, ajustes, reliquidaciones, consumos no registrados, cobros posteriores, investigaciones de desviaciones significativas, PQR y recursos. Lo anterior, en la medida en que dichos aspectos se relacionen con obligaciones legales, regulatorias y contractuales cuya observancia sea susceptible de inspección, vigilancia o control.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En ese sentido, las eventuales actuaciones administrativas que adelante esta Superintendencia, ante la presencia de situaciones en la prestación del servicio tales como la facturación estimada, ajustes, consumos recuperados, peticiones, o períodos prolongados sin lectura efectiva -por dar algunos ejemplos-, deben fundarse en la verificación de la regulación aplicable, del CCU, de los documentos del prestador y de las circunstancias acreditadas en cada caso particular.

Asimismo, la Superintendencia administra, mantiene y opera el Sistema Único de Información —SUI—, instrumento que se alimenta con los datos reportados por los prestadores y que permite disponer de información para las actividades de inspección, vigilancia y control. En consecuencia, los reportes sectoriales y la información requerida directamente a los prestadores pueden servir como insumo para identificar tendencias, inconsistencias, riesgos o asuntos que ameriten verificación posterior, sin que ello implique que los datos, por sí solos, acrediten una infracción.

Sobre este punto se precisa que la función de supervisión tampoco implica aprobación previa de los actos, procedimientos, facturas o contratos de los prestadores. El parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 prohíbe expresamente al Superintendente exigir que los actos o contratos de las empresas de servicios públicos se sometan a su aprobación previa. Dicha prohibición impide que la Superintendencia coadministre a sus vigilados o sustituya las decisiones que corresponden a su autonomía empresarial, sin perjuicio de las funciones posteriores de inspección, vigilancia y control.

En conclusión, la SSPD cuenta con facultades constitucionales, legales y reglamentarias para requerir información, analizar reportes, realizar seguimiento, practicar visitas e inspecciones y verificar el cumplimiento de las obligaciones aplicables a los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

En ese marco, la información sobre facturación estimada, facturación provisional, ajustes, reliquidaciones, consumos no registrados, PQR, desviaciones significativas, lecturas y revisión de equipos puede constituir un insumo relevante para orientar el ejercicio de la inspección y vigilancia. Sin embargo, dichos elementos no permiten, por sí solos, concluir que existe una infracción ni adoptar automáticamente medidas correctivas o sancionatorias.

La determinación de un incumplimiento, la valoración de una práctica concreta de facturación, la procedencia de una medida administrativa o la imposición de una sanción exige identificar las normas aplicables, verificar los hechos y soportes relevantes y adelantar la actuación correspondiente con observancia del debido proceso.

- **8. Banco R - PQR, reposición, apelación, queja y silencios.**

En este orden de ideas, y con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre los temas consultados, en el presente concepto, se efectuarán algunas precisiones respecto de los siguientes ejes temáticos: I. Defensa del usuario en sede del prestador – Derecho de Petición; II. Definiciones y diferencias entre denuncia, petición queja y reclamo; III. Recursos en materia de servicios públicos domiciliarios; IV. Remisión de Expedientes por parte de los Prestadores a la SSPD; V. De la aplicación del artículo 155 de la ley 142 de 1994 en los recursos; VI. Del régimen de la Revocatoria Directa; VII. Silencio Administrativo Positivo; VIII. Silencio

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

administrativo negativo ante la falta de pronunciamiento del recurso de apelación por parte de la Superintendencia; IX. Canales de Atención al Usuario

I. Defensa del usuario en sede del prestador – Derecho de Petición

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

> *"**Artículo 9o Derecho de los usuarios**. Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:*
>
> *(...) 9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios."*

Así mismo, en el Título VIII, Capítulo VII de la citada Ley, se encuentran previstos los mecanismos de *"defensa de los usuarios en sede de la empresa*", es decir, las herramientas con que cuentan para controvertir las decisiones empresariales con las que no estén de acuerdo.

En este sentido, y en consonancia con lo dispuesto en el mencionado artículo 9 de la Ley 142 de 1994, el artículo 152 de la misma ley reconoce como de la esencia del contrato de servicios públicos el derecho de los usuarios a presentar las peticiones, quejas y recursos ante el prestador del servicio de que se trate, al señalar:

> "**Artículo 152. Derecho de petición y de recurso**. *Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*
>
> *Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres." (Subraya fuera de texto)*

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

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Bajo este contexto, el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 estableció el objeto del derecho de petición, así:

> *"**ARTÍCULO 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES**. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*
>
> *Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.*
>
> *El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación."*

De esta forma, el legislador determinó que toda actuación iniciada por cualquier persona ante las autoridades, **implica el ejercicio del derecho de petición**, el cual puede estar dirigido, entre otros a: (i) El reconocimiento de un derecho; (ii) la intervención de una entidad o funcionario; (iii) la resolución de una situación jurídica; (iv) la prestación de un servicio; (v) el requerimiento de información o de consulta; (vi) la solicitud de copia de documentos; (vii) la formulación de consultas, quejas, denuncias y reclamos y (viii) la interposición de recursos.

Adicionalmente, sobre derechos de petición ante instituciones privadas, el artículo 33 ibídem estableció lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 33. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS USUARIOS ANTE INSTITUCIONES PRIVADAS**. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores."*

En consecuencia, todos los prestadores de servicios públicos, independientemente de su naturaleza, pública o privada, deben sujetarse al cumplimiento de las disposiciones que regulan el derecho de petición, **en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011**.

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

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En este punto es importante referir que el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, señala las decisiones susceptibles de recurso, las cuales corresponden a los actos de: (i) negativa del contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) facturación del servicio.

Ahora bien, en cuanto al término para resolver dichos peticiones o recursos, este corresponde al previsto en el artículo 158 ibídem; en consecuencia, una vez presentada la petición o recurso por el suscriptor y/o usuario, el prestador deberá emitir respuesta dentro de los quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su radicación.

Así las cosas, corresponde al prestador del servicio atender la reclamación inicial y el recurso de reposición, a través de la expedición de los actos pertinentes, en los que se deberá consignar las razones que motivan la decisión adoptada, procediendo con su notificación, toda vez que toda actuación administrativa requiere su debida notificación a las partes involucradas.

En consonancia con ello el artículo 159 de la Ley 142 de 1994 dispone lo referente a las notificaciones en sede administrativa.

> *"**ARTÍCULO 159. DE LA NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN SOBRE PETICIONES Y RECURSOS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo. (…)"* (Subrayado fuera de texto).

En ese sentido, el régimen de notificación de las decisiones que resuelven las peticiones, quejas y recursos presentados a los prestadores por los usuarios, se encuentra determinado por las garantías del debido proceso administrativo.

Al respecto, esta Superintendencia mediante Concepto SSPD-OJ-2025-325 señaló algunas de las reglas aplicables de la siguiente forma:

> *"(..)Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994, los actos administrativos expedidos por los prestadores de servicios públicos domiciliarios, particularmente aquellos que resuelven peticiones, quejas, reclamos y recursos, deben ser notificados conforme al procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011 (CPACA).*
>
> *Así las cosas, la notificación del acto administrativo podrá realizarse a través de tres formas, atendiendo las condiciones y particularidades exigidas para cada una en el CPACA. Estas formas son: (i) de forma prevalente, la notificación personal, (ii) por autorización del interesado, la notificación a través de correo electrónico y (iii) cuando no sea posible realizar la notificación personal u obtener información del interesado, será procedente la notificación a través de aviso (...)."* (subrayado fuera de texto)

Del concepto citado, se tiene que la eficiencia y oponibilidad de las decisiones frente al interesado requieren el estricto cumplimiento del régimen de notificación previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Bajo este entendido, la notificación personal se erige como la regla general, para lo cual deberá citarse al interesado en los términos previstos en el artículo 68 del CPACA, asegurando así el conocimiento del acto administrativo.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Como alternativas a este trámite, el ordenamiento prevé la notificación electrónica y la notificación por aviso. La primera opera como una vía ágil supeditada exclusivamente a la autorización previa y expresa del usuario, mientras que la segunda funciona de manera, cuando no pueda hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (05) días de envío de la citación, caso en el cual se remite el aviso a la dirección registrada y se publica en la página web del prestador en el término que fija la Ley.

En definitiva, la correcta aplicación del régimen de notificaciones no es un formalismo, sino una garantía material del debido proceso del usuario, reconocido además como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución. Por lo tanto, el estricto cumplimiento a lo estimado en la Ley 142 de 1994 y el CPACA, es una obligación para los prestadores de servicios públicos domiciliarios, pues cualquier desatención en este trámite despoja de validez legal las decisiones adopta en el curso de una reclamación.

II. Definiciones y diferencias entre denuncia, petición queja y reclamo.

De manera inicial, es preciso señalar que el régimen de los servicios públicos domiciliarios no consagra el significado de denuncia, petición, queja y reclamo, razón por la cual se hace necesario traer a colación las definiciones dadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Resolución 54 de 2017, así:

> *"**Queja**: Cuando se formula una manifestación de protesta, censura, descontento o inconformidad en relación con una conducta que considera irregular de uno o varios servidores públicos o contratistas, en desarrollo de sus funciones o durante la prestación de sus servicios.".*
> *"**Reclamo**: Cuando se exige, reivindica o demanda ante la entidad una solución, ya sea por motivo de interés general o particular, referente a la indebida prestación de un servicio o falta de atención de una solicitud.".*
>
> *"**Denuncia**: Cuando se pone en conocimiento de la entidad una conducta presuntamente irregular para que se adelante la correspondiente investigación, para lo cual se deben indicar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, con el objeto de que se establezcan responsabilidades.".*

En ese sentido, es dable precisar que tanto la queja como el reclamo son una manifestación de descontento por un servicio, que no implica una petición de carácter general o particular y que por tanto no da inicio a una actuación administrativa. En consecuencia, la queja y el reclamo no implican la petición de algo concreto ya sea general o particular, sino que se constituyen en un manifiesto en donde el quejoso presenta su inconformidad sin pedir algo en específico.

Por otro lado, las peticiones pueden ser definidas de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, como el derecho fundamental que tiene toda persona a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, de manera que se obtenga su pronta resolución.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Vale la pena anotar que, conforme lo dispuesto en el artículo 4o del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA – Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas inician por las autoridades oficiosamente, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por quienes ejerciten el derecho de petición en interés general o particular.

En ese orden de ideas, el derecho de petición es un derecho fundamental; que puede ser: (i) *de interés particular*, cuando éste tiene como finalidad ejercer o buscar la protección de un derecho subjetivo y por lo mismo requiere un interés directo para su ejercicio; (ii) *de interés general*, cuando se busca que las autoridades adopten ciertas medidas en bienestar general, una de las cuales puede ser la de reglamentar una Ley; y (iii) *de consultas* cuya finalidad es buscar orientación, comunicación, información acerca de la manera cómo actúa la administración respecto de determinado tema, por lo que no puede tener como finalidad la decisión sobre derechos particulares o la interpretación de la Ley.

De lo anterior, se tiene que, siendo las peticiones diferentes a las quejas y reclamos, solo a través de las primeras es que se entiende iniciada una actuación administrativa.

Ahora bien, frente a la definición de denuncia, esta Oficina mediante Concepto SSPD-OJ-2023-516, señaló lo siguiente:

> *"(…) Habiendo aclarado lo anterior, es importante indicar que la denuncia se encuentra definida como "el mecanismo a través del cual una persona natural o jurídica, pública o privada, por medio de aviso a la comunidad competente de una presunta actuación ilegal o de un suceso irregular, atribuible a funcionarios, pretende que la investigación surta la investigación correspondiente, con el fin de dictaminar sobre la veracidad de los hechos denunciados y la responsabilidad del servidor público que a juicio del denunciante, por un hecho o conducta imputable a este por acción u omisión, contraría el ordenamiento vigente a las obligaciones propias de su cargo"[8].*
>
> *En el caso de las denuncias ante esta Superintendencia, estas no cuentan con una norma especial que las ampare. Siendo así, estas se rigen por las disposiciones generales del derecho de petición previstas en la Ley 1437 de 2011 (modificada por la Ley 1755 de 2015), lo que implica que las denuncias, como peticiones, deben contener, como mínimo, la siguiente información[9]: (i) nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, si es el caso; (ii) número del documento de identidad; (iii) dirección de notificación y teléfono de contacto; (iv) objeto de la petición y (v) razones que fundamentan la petición. (…)".*

Por su parte, esta Oficina mediante Concepto Unificado SSPD-2016-32 estableció que cuando un usuario requiera presentar una denuncia con el fin de que se inicie una investigación administrativa en contra de un prestador de servicios públicos que dé lugar a la eventual imposición de sanciones por parte de esta Superintendencia, debe llevar cumplir con los siguientes requisitos:

> ***"(…) 2.1.1. Origen de las actuaciones administrativas sancionatorias en la Superintendencia de Servicios Públicos:***

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

2.1.1.1. Por denuncia de ciudadano o usuario

Requisitos de la denuncia:

presentación verbal o escrita ante la Superintendencia o remisión de otra autoridad; tendiente a lograr el inicio de un procedimiento sancionatorio.

la identificación del autor de la denuncia y del denunciado;

la constancia acerca del día y hora de su presentación;

que las conductas descritas sean investigables por parte de la Superintendencia.

suficiente motivación, en el sentido de que contenga una relación clara de los hechos que conozca el denunciante, de la cual se deduzcan unos derroteros para la investigación;

De lo anterior se concluye que todo derecho de petición no constitutivo de recurso en sede de la empresa o de la Superintendencia que cumpla con estos requisitos, se considera una denuncia. (…)" (subraya fuera de texto).

En este sentido, de existir un prestador que no se encuentre cumpliendo el régimen que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se deberá presentar ante esta Superintendencia la denuncia que permita identificar al presunto infractor, los hechos evidenciados, la presunta conducta desplegada y las normas que se consideran vulneradas, toda vez, que son aspectos necesarios para determinar el mérito de iniciar las investigaciones correspondientes.

III. Recursos en materia de servicios públicos domiciliarios.

De conformidad con lo establecido en los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, esta Superintendencia ejerce entre otras las siguientes funciones a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y sus Direcciones Territoriales: ***(i) resolver recursos de apelación como segunda instancia; (ii) conocer recursos de queja por rechazo indebido de apelaciones; (iii) imponer sanciones por incumplimiento en respuestas; y, (iv) garantizar la ejecución del silencio administrativo positivo a favor de los usuarios.***

Dicho lo anterior, en lo que concierne al régimen legal de los recursos que proceden contra las decisiones administrativas adoptadas por las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos y su trámite, deben tenerse en cuenta las disposiciones de la Ley 142 de 1994, que es una norma de carácter especial, con aplicación preferente, salvo que se requiera llenar algún vacío con las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA

Al respecto debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 del CPACA, que establece que:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"(...) Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establezcan en este código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de éste código".

A tenor de lo expuesto, se tiene que el artículo 152 de la Ley 142 de 1994 establece que es de la esencia del contrato de servicios públicos el derecho de los usuarios a presentar peticiones, quejas y recursos ante sus prestadores, en los siguientes términos:

"Artículo 152. Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. (...)"

De acuerdo con la norma citada, por ejemplo, cuando un usuario no esté conforme con las facturas emitidas por su prestador de servicios públicos, podrá presentar reclamo conforme al artículo 154 de la Ley 142 de 1994, siempre que lo haga dentro de los 5 meses siguientes a la expedición de la factura, pues pasado este plazo no será posible impugnarla.

Ha de señalarse entonces que, en materia de servicios públicos domiciliarios, **los recursos de reposición y apelación** constituyen un medio de impugnación, en virtud del cual el usuario del servicio público domiciliario correspondiente, puede controvertir las decisiones de los prestadores concernientes a la negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

Aclarando que dichos recursos son improcedentes, a voces del inciso segundo del artículo 154, contra los actos de suspensión, terminación y corte **si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue impugnado de manera oportuna.**

De acuerdo con lo expuesto, si la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer (i) **el recurso de reposición** y (ii) **en subsidio, el recurso de apelación**, el cual conoce esta Superintendencia, en los términos indicados en artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el cual establece lo siguiente:

*"**Artículo 154. De los recursos**. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.*

*No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno. El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones **por facturación** debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.*

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado, aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia."

En otras palabras, el prestador de servicios públicos domiciliarios, sea este de naturaleza pública, privada o mixta, deberá responder conforme a lo señalado por la Ley 142 de 1994, es decir, tendrá 15 días hábiles para responder el mismo y si el usuario sigue inconforme, dispondrá de cinco días hábiles para interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación, garantizando así el debido proceso administrativo.

En relación con lo anterior, esta Superintendencia en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-15, señaló lo siguiente:

"Al presentar el recurso de reposición ***se debe presentar también en forma subsidiaria y en el mismo escrito, el recurso de apelación****. En esa medida, si la empresa decide el recurso de reposición de manera desfavorable para el usuario, automáticamente el usuario tiene derecho a que la empresa traslade el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos para que esta entidad revise la decisión. En caso de que habiendo sido interpuesto el recurso de apelación, este haya sido negado, el usuario puede presentar ante esta Superintendencia, de manera directa, el recurso de queja. De conformidad con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el recurso de reposición debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión, o para ser más precisos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la decisión de la empresa. Conviene precisar que de conformidad con el artículo 159 de la Ley 142 de 1994,* ***el recurso de apelación no se puede presentar de manera directa, sino de manera subsidiaria del de reposición****, es decir, que siempre es obligatorio presentar el recurso de reposición, y de manera simultánea el de apelación en el mismo escrito. Es decir, no hay términos independientes. Si no lo hace en el mismo escrito, puede hacerlo en escrito separado dirigido a la empresa, siempre y cuando lo haga dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes la fecha de notificación de la decisión de la empresa."*

Ahora bien, en relación al plazo con el que cuenta esta Superintendencia para resolver el recurso de apelación interpuesto por el usuario de manera subsidiaria al de reposición, resulta conveniente traer a colación lo expuesto por esta Oficina en el concepto SSPD-OJ-2022-649, en donde señala:

"Con relación al término para resolver los recursos, el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 establece que los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

No obstante, esta disposición no señaló el término con que cuenta la Superintendencia para resolver el recurso de apelación interpuesto como subsidiario del de reposición; no obstante, a través del concepto de 29 de octubre de 2012, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado estableció lineamientos sobre dicho término e indicó lo siguiente:

"(...) De conformidad con los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, el plazo general y expreso para resolver los recursos administrativos es de 15 días, salvo disposición legal especial en contrario. Y si no fuere posible resolverlos en dicho término, por concurrir de manera excepcional las condiciones fácticas y jurídicas descritas en el parágrafo del artículo 14, deberán resolverse en un plazo que no exceda los 30 días desde su oportuna interposición.

No obstante, cuando en los recursos sea del caso practicar pruebas, bien sea porque se solicitaron, aportaron o se decretaron de oficio, el término general de 15 día hábiles se suspende mientras dura el periodo probatorio (que en ningún caso será superior a 30 días hábiles), y se corre traslado de las pruebas practicadas, vencido el cual deberá proferirse la decisión, tal como se explicó en las consideraciones de este concepto

El plazo establecido en el artículo 86 del CPACA sólo está en función de la posibilidad que tiene el ciudadano de acudir a la administración de justicia ante la omisión de las autoridades para resolverlos recursos, y en modo alguno como el término máximo con el que cuenta para decidir tales recursos.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo señalado por el Consejo de Estado, el término para resolver el recurso de apelación por parte de la Superintendencia es de quince (15) días."

En relación con lo expuesto hasta aquí, es importante referir que, para el trámite de los recursos enunciados le es aplicable, por especialidad, la Ley 142 de 1994 y, por remisión expresa, en lo que corresponde, la Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), teniendo en cuenta los requisitos establecidos en el 77 del CPACA, para interponerlos:

*"**Artículo 77. Requisitos.** Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.*
Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.
2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.
4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.
Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber." (subrayado fuera de texto)"

Ahora, ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 4 del citado artículo 77, el funcionario competente **deberá rechazar** el recurso, tal como lo dispone el artículo 78 de la referida norma.

*"**Artículo 78. Rechazo del recurso.** Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja."*

De esta manera, si el escrito del recurso se presenta por fuera del término legalmente otorgado para su presentación, sin la sustentación concreta de los motivos de inconformidad o sin indicar el nombre y la dirección del recurrente, este deberá ser rechazado por el funcionario competente.

Ante el rechazo del recurso de apelación, procede el **Recurso de Queja**, el cual, si bien no es referido en la Ley 142 de 1994, no cabe duda de la aplicación de este mecanismo de defensa en sede administrativa en el sector de los servicios públicos, para lo cual deberá atenderse a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.
De hecho, los artículos 74 y 78 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, disponen que, por regla general, contra los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas, procede el recurso de queja cuando se rechace el recurso de apelación.

De este modo, el citado artículo 74, señala que el recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De acuerdo con dicha norma, y teniendo en cuenta que en materia de servicios públicos esta Superintendencia es superior funcional, más no jerárquica de los prestadores, **el recurso de queja se interpondrá ante esta Superintendencia.**

De este recurso el usuario podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la decisión que rechaza el recurso de apelación y una vez recibido, ya sea por remisión del prestador o porque fue presentado ante la Superintendencia, la Entidad deberá estudiar su procedibilidad, lo que no es otra cosa diferente, que verificar que el recurso sea procedente y que se haya interpuesto dentro del término legal.

Así, el recurso de queja tiene como finalidad revisar exclusivamente la legalidad formal del rechazo del recurso de apelación, mas no resolver de fondo las pretensiones del recurrente.

En caso de encontrarse procedente la apelación, esta Superintendencia ordenará al prestador continuar con el trámite correspondiente.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

IV. Remisión de Expedientes por parte de los Prestadores a la SSPD

Frente al tema, la Ley 142 de 1994 no incluyó el término en el cual las empresas deben enviar a la Superintendencia los expedientes para tramitar el recurso de apelación presentado por los usuarios, por tanto, con el objetivo de garantizar el derecho al debido proceso y una adecuada y oportuna respuesta a las reclamaciones de los usuarios, se expidió la Circular Externa SSPD No. 000003 de 2004, reiterada en la Circular Externa SSPD No. 20221000000364, en la cual se estableció:

" (…)

1. *Los expedientes para resolver los recursos de apelación deben ser remitidos a esta Superintendencia* ***dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en la cual se notifique la decisión del recurso de reposición.***

2. *Los expedientes para resolver los recursos de apelación* ***NO pueden ser acumulados y enviados en bloque.*** *Es obligación del prestador remitir cada expediente dentro del término de tres (3) días siguientes a la fecha en que se notifica cada decisión.*

3. *Los expedientes deben ser remitidos con TODA la documentación relacionada con la reclamación inicial, el pliego de cargos, los descargos correspondientes, la decisión empresarial con su constancia de notificación, el recurso de reposición presentado por el usuario y la decisión empresarial del recurso de reposición con su constancia de notificación y la portada que contenga la información básica del usuario, empresa, tipo de trámite y clasificación del expediente.*

4. *Los prestadores deberán abstenerse de enviar únicamente la portada que contenga la información básica del usuario, empresa, tipo de trámite y clasificación del expediente.*

Será obligación de los prestadores dar cumplimiento a las instrucciones previstas en esta circular so pena de la imposición de las sanciones correspondientes a que haya lugar por el incumplimiento de las normas a las que están sujetos. *(…)"*

De acuerdo con lo anterior, los prestadores deben remitir el expediente para trámite del recurso de apelación dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en la cual se notifique la decisión del recurso de reposición, so pena de la imposición de las sanciones correspondientes a que haya lugar por el incumplimiento de las normas a las que están sujetos.

V. De la aplicación del artículo 155 de la ley 142 de 1994 en los recursos

Tal como se ha expuesto, los recursos son un medio de impugnación a través del cual los usuarios de los servicios públicos domiciliarios pueden manifestar su oposición o desacuerdo contra los siguientes actos del prestador enunciado en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, el artículo 155 de la Ley 142 establece que no se podrá exigir la cancelación de una factura para atender un recurso sobre esta, así:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

*"**ARTÍCULO 155. DEL PAGO Y DE LOS RECURSOS.** Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con ésta. Salvo en los casos de suspensión en interés del servicio, o cuando esta pueda hacerse sin que sea falla del servicio, tampoco podrá suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubiesen sido interpuestos en forma oportuna.*

Sin embargo, para recurrir el suscriptor o usuario deberá acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de recurso, o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos."

Así las cosas, la interposición de los recursos no está supeditada a la cancelación de la factura en controversia y para llevar a cabo la terminación o corte del servicio por parte del prestador, la decisión del recurso debe estar notificada al usuario, siempre que este haya interpuesto dichos recursos en tiempo y con el lleno de los requisitos señalados en la norma.

A su vez, es preciso señalar, que frente a la solicitud de la factura para el pago de los valores que no son objeto de reclamación, le asiste al prestador la obligación de entregar la misma al momento de presentar la reclamación, incluso la norma refiere que el usuario podrá realizar el pago del promedio de los último cinco (5) periodos, según corresponda la reclamación que se presenta.

En esta línea, es preciso traer a colación lo consagrado en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, el cual, en el inciso segundo señala lo concerniente a los aspectos que deben estar consagrados en el contrato respecto de la factura así:

***"ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS.** (…)*

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 acuerdo con lo manifestado, es de concluir que en los contratos de condiciones uniformes se debe pactar la forma, tiempo, sitio y el modo en que la empresa dará a conocer las facturas a los usuarios, así como los requisitos y plazos para entregar las mismas.

Así las cosas, la Ley 142 de 1994 no establece el procedimiento mediante el cual los prestadores de servicios públicos domiciliaros deben entregar la factura que los usuarios soliciten como resultado de las reclamaciones realizadas. Sin embargo, el artículo transcrito sí establece que el suscriptor o usuario no está obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Lo anterior no significa que si el usuario no obtiene dicha factura el prestador pierda el derecho a recibir el pago por el servicio prestado, ya que los dos únicos casos en que esto sucede es*: i) cuando hay cobros inoportunos conforme al artículo 150 de la Ley 142 de 1994 y ii) en el supuesto del artículo 146 ibídem, cuando por acción u omisión del prestador, falta la medición del consumo.*

Por lo anterior, tal como fue señalado en el Concepto SSPD-OJ-2017-146, el usuario o suscriptor es quien tiene la carga de informar al prestador la parte del valor de la factura que no es objeto de reclamación o si por el contrario, toda la factura hace parte del reclamo que se presenta, así e independiente de la situación particular, el prestador tendrá que aceptar la solicitud incoada y darle el trámite correspondiente, sin que resulte admisible que se niegue a resolver los recursos o reclamaciones interpuestas.

Como consecuencia de lo expuesto, si el prestador no aplica el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 y niega tanto los recursos de reposición y apelación interpuestos por el usuario de conformidad con lo expuesto en el artículo 154 ibídem, el usuario podrá interponer ante esta Superintendencia una de las siguientes solicitudes: i) la solicitud de investigación por violación al debido proceso, en caso de negarse el recurso de reposición y según se considere en cada caso en particular y ii) frente a la negativa en el recurso de apelación, la interposición del recurso de queja, el cual deberá ser concedido siempre que se verifiquen los presupuestos legales para su procedencia señalados en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), caso en el cual se podrá conceder los recursos de reposición y apelación, devolviendo el trámite para su desarrollo al respectivo prestador.

VI. Del régimen de la Revocatoria Directa

Sea lo primero señalar que el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 establece que contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa de servicios públicos, proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Una vez resuelto el recurso de apelación, el acto administrativo queda en firme y, por regla general, no procede ningún recurso adicional en sede administrativa.

Ahora, la revocatoria directa es una figura autónoma y extraordinaria, distinta de los recursos en sede administrativa, la cual constituye una prerrogativa de la administración, sujeta al cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos por el legislador en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA), el cual consagra las causales para su procedencia, en los siguientes términos:

> *"**ARTÍCULO 93.** Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:*
>
> *1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
> *2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
> *3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

De esta manera, la administración solo podrá revocar un acto administrativo, tanto de carácter general como particular, cuando advierta que se ha configurado alguna de las causales previstas en la norma citada. Dicho procedimiento puede iniciarse de oficio por la administración o a solicitud de la parte interesada.

Sin perjuicio de lo anterior, el legislador estableció una restricción al ejercicio de dicha facultad, la cual constituye un presupuesto que debe ser observado por la administración al momento de su aplicación. En ese sentido, el artículo 94 ibídem dispone:

> *"**ARTÍCULO 94**. **Improcedencia.** La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial."*

En estos términos, la revocatoria directa a solicitud de parte no procederá por la causal primera contra los actos en los que sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos procedentes contra los mismos, ni respecto de aquellos frente a los cuales haya operado la caducidad del medio de control judicial. Dicha limitación no opera para los casos en que la revocatoria se haga de oficio.

Lo anterior, obedece a que el legislador estableció una limitación específica para la procedencia de la revocatoria directa a solicitud de parte respecto de la causal prevista en el numeral primero del artículo 93 del CPACA, cuando el interesado haya ejercido los recursos procedentes o haya operado la caducidad del medio de control judicial correspondiente.

Ahora bien, en cuanto a la oportunidad, el artículo 95 ibídem establece que la revocación directa podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda. Así mismo, de conformidad con el artículo 96 ibídem, ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga, revivirán los términos legales para demandar el acto ante dicha Jurisdicción, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

VII. Silencio Administrativo Positivo – SAP

De acuerdo con lo previsto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 (*artículo subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995)*, la principal consecuencia jurídica de que un prestador no atienda las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su presentación, es la presunción de que estas solicitudes han sido resueltas en forma favorable para el solicitante, lo anterior, al configurarse la figura del silencio administrativo positivo previsto en la norma.

Al respecto el artículo establece:

> ***ARTÍCULO 158. DEL TÉRMINO PARA RESPONDER EL RECURSO**. (subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995). De conformidad con lo establecido en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, toda entidad o persona vigilada por la Superintendencia de Servicios*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Públicos, prestadora de los servicios públicos domiciliarios de que trata la citada ley, ***tiene la obligación de resolver las peticiones, quejas y recursos que presenten los suscriptores o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos, dentro del término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de su presentación.***

Pasado ese término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas se entenderá que la petición, queja o recurso ha sido resuelto en forma favorable. Dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles, la entidad prestadora del servicio público domiciliario reconocerá al suscriptor o usuario los efectos del silencio administrativo positivo*. Si no lo hiciere, el peticionario podrá solicitar de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme a la, ley, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.*

PARÁGRAFO*. Para los efectos del presente capítulo,* ***se entiende que la expresión genérica de "petición", comprende las peticiones en interés particular, así como las quejas y los recursos que presente un suscriptor o usuario.*** *(Subrayas fuera del texto)*

Frente a esta figura, es necesario hacer mención a lo dicho por esta Oficina en Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-016 en el que se indicó:

"(…) 2.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA FIGURA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, sólo se positivizan las pretensiones que se hagan vía petición, queja o recurso relativas al contrato de servicios públicos. Por su parte, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 dispone que El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, y a renglón seguido que Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

Teniendo en cuenta la lectura armónica de las disposiciones citadas, se tiene que el silencio administrativo positivo es posible, frente aquellas peticiones y recursos que se refieran a situaciones que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato tales como su negativa, suspensión, terminación, corte, facturación e indebida aplicación de la estratificación en la factura. En otras palabras, no se puede exigir que vía silencio se reconozcan los efectos de peticiones, quejas o recursos que nada tengan que ver con los supuestos antes enunciados.

De igual forma, debe señalarse que aun cuando se trate de peticiones, quejas o recursos relativas al contrato de condiciones uniformes y enmarcadas en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el silencio administrativo no puede recaer sobre peticiones jurídicamente improcedentes o imposibles de cumplir, es decir, aquellas cuya positivización comportaría una flagrante ilegalidad, por ejemplo, aquellas que se refieran a la exoneración

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

del pago de los servicios públicos o exoneración del cargo fijo cuando éste deba cobrarse por virtud de la ley o la regulación, o la exoneración del pago de contribución a los usuarios que legalmente están obligados a pagarla, etc.

Teniendo en cuenta el anterior ámbito de aplicación, se tiene que el silencio administrativo positivo se configura en los siguientes eventos:

- Por falta de respuesta o por respuesta tardía.

De conformidad con el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 antes citado, el prestador debe expedir la respuesta a la petición, queja o recurso que le presente el usuario dentro de los 15 días siguientes contabilizados desde el mismo día en que tal solicitud se presente y una vez producida la respuesta, cuenta con un plazo de 5 días para enviar la comunicación mediante la cual cite al usuario para notificarle la decisión.

Lo anterior, sin perjuicio de que el prestador decida utilizar un mecanismo más eficaz para lograr tal cometido, como lo dispone el artículo 44 del C.C.A. Esto es que las prestadoras podrán usar mecanismos como el fax, o el correo electrónico mientras resulte eficaz para hacer comparecer al usuario a notificarse personalmente dentro del término establecido para el efecto. Si no aparece acreditado que el suscriptor o usuario efectivamente se notificó dentro de los cinco días siguientes, deberá en todo caso el prestador anexar al expediente, como prueba efectiva de su diligencia, copia del correo certificado o de envío mediante mensajería especializada, enviado dentro de dicho término.

En esa medida, el silencio administrativo positivo se configura cuando la empresa no emite la respuesta dentro del plazo de los 15 días o, cuando dicta la respuesta en ese plazo, pero no inicia el trámite de notificación al usuario dentro de los 5 días siguientes.

***- Por ausencia de respuesta adecuada**.*

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

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

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

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"En un fallo reciente, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisadas en su jurisprudencia:

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

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

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

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

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

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

En la sentencia T-1006 de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más, así:

j) "La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder".

k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".

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

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

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

Así las cosas, se entiende que el Silencio Administrativo Positivo opera frente a peticiones o recursos que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato, tales como la negativa, suspensión, terminación, corte, facturación e indebida aplicación de la estratificación en la factura, por lo que no puede recaer sobre peticiones jurídicamente improcedentes o imposibles de cumplir.

De acuerdo con el concepto citado, el Silencio Administrativo Positivo se presenta en las siguientes situaciones: (i) por falta de respuesta o respuesta tardía: entendiendo que el prestador tiene quince (15) hábiles para contestar, pasado este término, tendrá cinco (5) días para notificar la respuesta, de conformidad con las normas de notificación establecidas en el CPACA (Arts. 68 y ss.), si dentro de ese término no se da respuesta, se entenderá que opera dicha figura y (ii) por ausencia de respuesta adecuada: en el caso que se dé una respuesta incompleta, con evasivas y que no responda de fondo la petición del usuario, así esta sea dada dentro del término establecido, también se entenderá que se presenta el silencio administrativo positivo, siempre y cuando sean peticiones procedentes.

Ahora bien, frente a la aplicación del artículo 155 de la Ley 142 de 1994, referente al pago de la factura para la interposición de los recursos y su relación con la configuración del SAP, esta Oficina Asesora Jurídica mediante Concepto SSPD 92 de 2021 se pronunció en el siguiente sentido:

"(…)

Así las cosas, en el evento en que esta Superintendencia adelante una investigación por la presunta configuración de un silencio administrativo con la que se pretende determinar la existencia o no de un acto ficto, para efectos de dar seguridad jurídica a los usuarios, es necesario dar aplicación a lo contemplado en el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, pues hasta que no culmine dicha investigación no hay certeza de la existencia o no del acto ficto, que le permita al prestador cobrar o no por los valores reclamados. Adicionalmente, como se indicó en el citado concepto, el Consejo de Estado señaló en sentencia del 5 de febrero de 1998, que en el evento en que se haya producido un acto ficto las actuaciones posteriores son inocuas. (…)" (subraya fuera de texto)

En concordancia con esto se entiende que, si las peticiones sobre las cuales recae el SAP son las mismas que fueron objeto de reclamación ante el prestador, al momento de adelantar las investigaciones por SAP por parte de esta Superintendencia, el prestador deberá dar aplicación al artículo 155 de la Ley 142 de 1994, es decir, no podrá cobrar los valores reclamados y se establecerá además la restricción de suspender, terminar o cortar el servicio; con excepción de la suspensión en interés del servicio o cuando esta pueda hacerse sin que sea falla del servicio.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que no existe certeza de la existencia de un acto ficto favorable al reclamante y que las actuaciones posteriores a la configuración de dicho acto serían inocuas, conforme con lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia del 5 de febrero de 1998.

VIII. Silencio administrativo negativo ante la falta de pronunciamiento del recurso de apelación por parte de la Superintendencia

La Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2013-027, se pronunció sobre la posibilidad del recurrente de hacer uso del silencio administrativo **negativo** para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la demora de la Superintendencia en la atención de los recursos de apelación que se interpongan en forma subsidiaria contra los actos de los prestadores, veamos:

"7. PLAZO PARA RESOLVER LOS RECURSOS. (...)

Ahora bien, en lo que concierne al término para que esta Superintendencia resuelva el recurso de apelación ha de decirse que ni el Decreto 01 de 1984, ni la Ley 1437 de 2011 consagraron un término para estos efectos.

No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011 que dispone lo siguiente:

> *"ART. 86.- Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*
>
> *"El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.*
> *"La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima."*

En este caso el silencio administrativo negativo suple la inactividad de la administración, garantizando de esta forma los derechos de los usuarios, sin perjuicio de la imposición de sanciones disciplinarias a los funcionarios responsables de no emitir en tiempo las respectivas decisiones.

Al respecto, la Corte ha señalado lo siguiente:

> *"(...). En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.

"(...)

"De esta manera, si bien se podría considerar que en el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, en donde la consagración de una ficción sobre la negativa o aceptación de las peticiones pueden ser percibida como contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos fundamentales, si se tienen en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan, artículo 2 constitucional; la Sala no duda en afirmar que esas presunciones resultan un instrumento adecuado para garantizar, entre otros, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, vulnerados por la omisión de la administración al no responder oportunamente los requerimientos elevados por los ciudadanos. Ficción que en los términos de nuestro ordenamiento no exime a la administración de absolver la solicitud, porque el derecho de petición sólo se satisface cuando el Estado profiriere respuestas claras, precisas y de fondo. Sobre el tema se ha indicado:

"'El silencio administrativo negativo no es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración'"

"La administración sólo pierde la posibilidad de contestar cuando el administrado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto ficto o acude a la autoridad judicial y se profiere el auto admisorio que admite la demanda en contra de aquel."

Con base en lo dicho por tan Alta Autoridad de Justicia bien se puede concluir que el término con que cuenta esta Superintendencia para decidir y notificar los recursos de apelación que se interpongan contra los actos de las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios, según los mandatos del artículo 86 de la Ley 1137<SIC es 1437> de 2011, aplicados de manera concordante con lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994, es de dos (2) meses contados a partir del recibo del expediente que le debe ser remitido por el prestador del servicio, lo anterior sin perjuicio de que esta se suspenda durante el tiempo que dure el periodo probatorio en esta instancia.(...)"

Como se observa, el silencio administrativo negativo le permite al recurrente hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, por la demora de la Superintendencia en la atención de los recursos.

IX. Competencias de los entes de control relacionadas con la prestación de los servicios públicos.

- Ministerio Público.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

La Constitución Política en su artículo 117 señala que el Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control, y en su artículo 118 dispone que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley, y que la función de este es la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En ese sentido, los artículos 277 y 278 de la Carta Política establecen las competencias específicas de la Procuraduría General de la Nación, entre la que se encuentra la de investigar y sancionar en materia disciplinaria la conducta oficial de los funcionarios o empleados públicos por incumplir los deberes propios del cargo ya sea por omisión o por extralimitación de funciones, como por infringir la Constitución y las leyes. Este control recae sobre los empleados públicos o las personas que desempeñen funciones públicas, y por lo tanto podría ejercerse sobre los empleados de las entidades de naturaleza pública que presten servicios públicos domiciliarios, o sobre los particulares que administren recursos públicos para la prestación del servicio.

Ahora bien, las competencias de los personeros municipales como miembros del Ministerio Público se encuentran establecidas en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, en el que se indica que, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, tendrá dentro de sus funciones, entre otras la de ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales y la de ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales.

En ese sentido, al igual que la Procuraduría General de la Nación, los personeros en el ámbito municipal tienen la facultad de vigilar e investigar disciplinariamente a los empleados públicos y a los particulares que desempeñen funciones públicas en la prestación de servicios públicos. Por su parte el artículo 62 de la Ley 142 de 1994, sobre la función de los personeros municipales en el Comité de Control Social, establece lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 62. ORGANIZACIÓN. (...)***
>
> *La constitución de los comités y las elecciones de sus juntas directivas podrán impugnarse ante el Personero del municipio donde se realicen. Las decisiones de este serán apelables ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (…)"*

Así las cosas, de acuerdo con las disposiciones citadas, los deberes de los personeros municipales en esta materia se circunscriben a: (i) custodiar los títulos representativos de capital de las empresas de servicios públicos ubicadas en municipio menores y zonas rurales, sólo cuando así lo soliciten sus tenedores y (ii) resolver en primera instancia, las impugnaciones que se presenten, respecto de la elección de los vocales de control.

En este punto, vale la pena anotar, sobre las funciones de los personeros, que originalmente los artículos 63.5 y 82 de la Ley 142 de 1994 asignaban a éstos facultades sancionatorias, las cuales fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-599 de 1996,

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

en la que dicho tribunal considero que *"Si es la misma Constitución la que le asigna al Presidente de la República la tarea de ejercer el control, la inspección y vigilancia de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios, actividades que debe realizar por intermedio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mal puede la ley atribuir dicha potestad a una autoridad distinta"*.

En línea con lo anterior, esta Oficina mediante el Concepto SSPD-OJ-2024-283, señaló:

"(…) El artículo 157 de la Ley 142 de 1994, establece lo siguiente:

*"**ARTÍCULO 157. DE LA ASESORÍA AL SUSCRIPTOR O USUARIO EN EL RECURSO**. Las personerías municipales deberán asesorar a los suscriptores o usuarios que deseen presentar recursos, cuando lo soliciten personalmente."*

En concordancia con ello, el articulo artículo 23 de la Ley 1437 de 2011, menciona:

*"**ARTÍCULO 23. DEBERES ESPECIALES DE LOS PERSONEROS DISTRITALES Y MUNICIPALES Y DE LOS SERVIDORES DE LA PROCURADURÍA Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los personeros distritales y municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación." (Subrayado fuera del texto original)*

Al respecto, conviene traer a colación lo manifestado por esta oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-15, así:

*"3.2. **ASESORÍA DE LOS PERSONEROS MUNICIPALES A LOS SUSCRIPTORES O USUARIOS EN LA PRESENTACIÓN DE LOS RECURSOS.***

El artículo 157 de la Ley 142 de 1994 prescribe que los personeros municipales deben prestar el servicio de asesoría a los suscriptores o usuarios en la presentación de los recursos, siempre y cuando aquellos lo soliciten personalmente. Norma que debe leerse en armonía con lo dispuesto por las Leyes 136 de 1994 y 201 de 1995, teniendo en cuenta que el tema de los servicios públicos domiciliarios es propio de la comunidad y está muy ligado con la misión que cumplen las personerías. De acuerdo con estas normas, las personerías municipales están habilitadas para efectuar funciones de "asesoría" más no de representación. En este sentido, el actuar del personero se debe restringir a dar consejo, permitiendo que el usuario o peticionario presente su solicitud de forma individual o a través de un tercero apoderado o un mandante en los términos del Código Civil quien le represente ante la prestadora. En todo caso, el personero puede presentar directamente peticiones o solicitudes de carácter general que contengan la problemática de la comunidad en relación

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

con el servicio público de que se trate, como representante de ésta, más no en asuntos de carácter individual." (Subrayado fuera del texto original)

En atención a lo hasta aquí expuesto, en materia de servicios públicos domiciliarios, los personeros municipales se encuentran facultados para asesorar a los usuarios, sin que dicha asesoría implique una representación del usuario. El actuar del personero va dirigido a dar un consejo, orientación, la prestación de una asesoría eficaz que permita al usuario o peticionario presentar su solicitud de forma individual o través de un tercero, ya sea un representante o apoderado, que actué en su nombre ante el prestador del servicio. (…)"

Así las cosas, las personerías municipales y distritales carecen de competencias de inspección, vigilancia y control del régimen de los servicios públicos domiciliarios. Según la Ley 142 de 1994, los deberes de los personeros municipales en esta materia, se circunscriben a: *(i) custodiar los títulos representativos de capital de las empresas de servicios públicos ubicadas en municipio menores y zonas rurales, sólo cuando así lo soliciten sus tenedores (artículo* 20*); (ii) resolver en primera instancia, las impugnaciones que se presenten, respecto de la elección de los vocales de control (artículo 62); y asesorar a los usuarios que soliciten, en el ejercicio del derecho constitucional de petición y en la presentación de los recursos (157).*

X. Canales de Atención al Usuario

En materia de servicios públicos domiciliarios, las personas prestadoras tienen la obligación de garantizar mecanismos adecuados para la atención de las peticiones, quejas, reclamos y recursos formulados por los usuarios y suscriptores, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Ley 142 de 1994, normas que reconocen el derecho de los usuarios a presentar solicitudes relacionadas con la prestación del servicio y, correlativamente, imponen a los prestadores el deber de contar con oficinas encargadas de recibir, tramitar y responder dichas actuaciones.

Para esto, el régimen de los servicios públicos domiciliarios establece como obligación de las personas prestadoras constituir oficinas de peticiones, quejas y recursos encargadas de recibir, atender, tramitar y responder las solicitudes presentadas por los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994.

Bajo ese contexto, y teniendo en cuenta que en lo relacionado con el trámite de peticiones y recursos los prestadores ejercen funciones administrativas, resultan aplicables las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–. En particular, las establecidas en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deben implementar mecanismos organizacionales que permitan una atención ordenada, eficiente y accesible de los usuarios, de acuerdo con las características operativas del prestador, el volumen de usuarios atendidos y las condiciones propias de la prestación del servicio en cada territorio.

Ahora bien, a pesar de que el ordenamiento jurídico no establece una estructura organizacional uniforme o rígida para todas las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios,

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

corresponde a cada prestador definir las condiciones operativas, administrativas y logísticas de sus oficinas y canales de atención, atendiendo las características propias de su área de prestación, el número de usuarios atendidos, las condiciones territoriales y la disponibilidad de herramientas tecnológicas.

Lo anterior toda vez que las condiciones organizacionales deben garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios y suscriptores, particularmente en lo relacionado con el acceso a la información, la presentación de peticiones, quejas, reclamos y recursos, y la obtención de respuestas oportunas, claras y de fondo frente a las actuaciones derivadas de la prestación del servicio público domiciliario.

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena mencionar lo dispuesto por la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-230 del 7 de julio de 2020, respecto a las formas de canalizar peticiones, en la que señaló lo siguiente:

> *"… **4.5.6.1. Formas de canalizar las peticiones.** El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos.*
>
> *(…) En este orden de ideas, las peticiones formuladas a través de mensajes de datos en los diferentes medios electrónicos habilitados por la autoridad pública –siempre que permitan la comunicación, deberán ser recibidos y tramitados tal como si se tratara de un medio físico.*
>
> *Por lo demás, los mensajes de datos que se utilicen, siguiendo los mismos parámetros básicos del ejercicio del derecho de petición, deberán poder determinar quién es el solicitante y que esa persona sea quien en definitiva aprueba el contenido enviado…".* (Subraya fuera de texto).

A partir de lo citado anteriormente, se puede deducir que el derecho de petición puede ejercerse mediante medios físicos o electrónicos proporcionados por la entidad pública obligada, según la preferencia del solicitante. Estos canales, ya sean físicos o electrónicos, pueden ser empleados de forma verbal, escrita o mediante cualquier otro método adecuado para la comunicación o transferencia de datos.

De esta manera, las peticiones presentadas a través de mensajes de datos por medios electrónicos habilitados por la autoridad pública deben ser recibidas y tramitadas de la misma manera que si se hubieran presentado en un medio físico. Adicionalmente, es necesario que los mensajes de datos utilizados permitan identificar al solicitante y confirmar que dicha persona aprueba el contenido enviado. En este contexto, la sentencia analizada subraya la relevancia de la flexibilidad y accesibilidad del derecho de petición, asegurando que, independientemente del medio utilizado, se respeten los principios básicos de este derecho, facilitando una comunicación efectiva y eficiente entre los ciudadanos y las autoridades.

De otro lado, en lo que corresponde a los horarios para la atención al público, se debe hacer referencia a lo señalado en el artículo numeral 2 del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 *(Código*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), en donde se establece:

> ***"ARTÍCULO 7o. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.*** *Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:*
>
> *(…)*
>
> *2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio. (…)"*

Entendiendo con esta disposición que se debe asegurar atención personal al público *"como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana"*, por lo que es necesario garantizar el mínimo legal para evitar consigo vulneraciones a los deberes de dicha actividad.

En contexto con lo anterior, corresponde a los prestadores definir las condiciones operativas y organizacionales para la atención de los usuarios, de conformidad con las características propias de la prestación del servicio, garantizando en todo caso el ejercicio efectivo del derecho de petición y el acceso de los usuarios a canales idóneos de atención.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la consulta, se procede a dar respuesta a los interrogantes planteados, así:

- **6. Banco de preguntas "*G - problemáticas transversales de la Ley 142 de 1994"* 55 preguntas.**

Relativas a Contrato:

> ***"G-1. ¿Cuál es la interpretación institucional vigente sobre la relación jerárquica entre la Ley 142 de 1994, la regulación sectorial, los reglamentos técnicos y el contrato de condiciones uniformes cuando existe contradicción entre ellos?".***

La Ley 142 de 1994 constituye el régimen legal especial aplicable al sector de los servicios públicos domiciliarios. Sus disposiciones son de carácter imperativo y de obligatorio cumplimiento para los demás instrumentos que integran el ordenamiento sectorial, incluidos los actos de las comisiones de regulación y los reglamentos técnicos.

En este contexto, el contrato de condiciones uniformes, como instrumento contractual que formaliza la relación entre el prestador y el suscriptor y/o usuario, se encuentra sometido al marco constitucional, legal, regulatorio y reglamentario vigente tal y como lo señala el artículo 132 de la Ley 142 de 1994. En consecuencia, sus estipulaciones, tanto uniformes como especiales, no pueden desconocer ni contrariar disposiciones de obligatorio cumplimiento.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Así lo ha señalado esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-12, al precisar que el contrato prestación de servicios públicos domiciliarios está sujeto a una regulación estatal cuyo fundamento principal se encuentra en la Constitución Política y que se desarrolla a través de las leyes, la regulación y la reglamentación expedida por las autoridades competentes.

En consecuencia, ante cualquier contradicción entre una cláusula del CCU y una disposición constitucional, legal, regulatoria o reglamentaria, prevalecerá siempre esta última. La estipulación contractual incompatible resultará ineficaz y no producirá efectos jurídicos en aquello que resulte contrario al ordenamiento vigente.

> ***"G-2. ¿Qué cláusulas del contrato de condiciones uniformes deben tenerse por ineficaces, inaplicables o sujetas a control cuando restringen derechos mínimos del usuario reconocidos por la ley o la regulación?"***

El contrato de servicios públicos se encuentra regulado legalmente, mientras que, en lo no previsto en las disposiciones legales, se aplican las normas de derecho privado que se prevén en los códigos civil y de comercio, tal como al respecto lo dispone el artículo 132 de la ley 142 de 1994.

En este orden de ideas, en el contrato de servicios públicos domiciliarios se pueden pactar cláusulas que no vayan en contra de la ley, ni de los límites generales del orden público y las buenas costumbres, las cuales en todo caso deben respetar lo dispuesto en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que gobiernan la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En armonía con lo anterior, el artículo 133 de la Ley 142 de 1994 establece una serie de conductas en las que se presume que existe abuso de posición dominante por el prestador, tales como las que (i) obligan al suscriptor o usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato; (ii) le limitan su libertad para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio; o (iii) lo obligan a comprar más de lo que necesite. Igual presunción opera para para las cláusulas que limitan la libertad de estipulación del suscriptor o usuario en sus contratos con terceros.

Esta presunción es susceptible de ser desvirtuada si se establece que las cláusulas aludidas, al considerarse en el conjunto del contrato, se encuentran equilibradas con obligaciones especiales que asume la empresa. Siendo así, será en cada caso que se debe determinar si una cláusula es o no abusiva en los términos del artículo 133 ibídem
Cuando una cláusula del contrato de servicios públicos es abusiva, dicha cláusula será anulable, sin que dicha nulidad se predique de las demás cláusulas del contrato, es decir, que las demás conservarán su validez, competencia que no se encuentra a cargo de la Superservicios.

Dentro de las funciones a cargo de las Comisiones de Regulación, se encuentra la de *"(…) dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia. (…)",* (num. 73.10, art. 73, L. 142/94).

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"G-35. ¿Cómo se armonizan eficiencia económica, suficiencia financiera, solidaridad, redistribución, calidad, continuidad y asequibilidad cuando entran en tensión?"

Los principios del régimen de servicios públicos no operan de forma aislada ni existe una prevalencia absoluta de uno sobre otro. Su armonización se logra principalmente a través de las metodologías y fórmulas tarifarias diseñadas por las comisiones de regulación, las cuales buscan un equilibrio técnico entre los intereses del prestador y de los usuarios.

En ese sentido, a la luz del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, la eficiencia económica y suficiencia financiera garantizan que las tarifas cubran los costos operativos eficientes y las inversiones de las empresas sin trasladarles cobros injustificados a los usuarios. Al mismo tiempo, las tarifas deben asegurar los estándares obligatorios de calidad y continuidad en la prestación del servicio.

Por último, la solidaridad, redistribución y asequibilidad se materializan mediante el sistema de subsidios y contribuciones financiado con recursos públicos. De esta manera, ante cualquier tensión entre estos principios, la contradicción se resuelve aplicando las reglas constitucionales y regulatorias vigentes según las competencias de cada autoridad sectorial.

"G-37. ¿Qué reglas generales deben observarse antes de suspender, cortar o terminar el contrato por valores discutidos, facturas estimadas o cobros pendientes de verificación?"

Antes de proceder con la **suspensión o corte** del servicio por valores en disputa o cobros pendientes de verificación, los prestadores tienen expresamente prohibido exigir el pago de la factura reclamada o suspender el servicio hasta que se resuelvan de fondo los recursos interpuestos por el usuario, conforme al artículo 155 de la Ley 142 de 1994

En estos escenarios, los valores reclamados quedan en suspenso y no generan intereses moratorios ni remuneratorios durante el tiempo que tome resolver la reclamación. El usuario únicamente debe acreditar el pago de las sumas no discutidas o el promedio de los últimos cinco períodos, para lo cual tiene el derecho de solicitar a la empresa la expedición de una factura provisional.

Finalmente, antes de adoptar la sanción de suspensión, el prestador debe garantizar al usuario o suscriptor el derecho al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, permitiéndole discutir las facturas a su cargo y el acto de suspensión del servicio, por medio de la actuación administrativa establecida en el contrato, la cual implica: a) informarle al usuario sobre el inicio de la actuación administrativa, b) darle oportunidad de allegar pruebas o controvertir las que se tenga en su contra, c) permitirle interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la decisión, y d) abstenerse de efectuar la suspensión o corte hasta que estén resueltos y notificados los recursos interpuestos **oportunamente**.

En el caso de suspensión, se debe garantizar que se comunicó a los usuarios la adopción de la medida a través de un aviso previo adecuado, el cual puede estar incorporado en la factura del servicio, en la que se debe determinar la fecha límite de pago, la consecuencia de no pagar, los recursos que proceden contra la suspensión y la autoridad ante quien deben interponerse.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Al cumplir este procedimiento, y los demás requisitos a que hizo referencia la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2003, se garantiza que exista proporcionalidad en el ejercicio de los derechos de las empresas prestadoras frente a los derechos de los usuarios y de la comunidad.

Como se indicó, los prestadores deben tener en cuenta que la decisión de suspender el servicio no debe ocasionar el desconocimiento de derechos fundamentales de sujetos especialmente protegidos por la Constitución, o afectar gravemente las condiciones de vida de una comunidad, en los términos expresados por la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, casos en los cuales deberá cambiar la forma en que suministra el servicio, ofreciendo a los destinatarios cantidades básicas e indispensables para garantizar los derechos fundamentales. En todo caso, es el usuario quien tiene la carga de informar a los prestadores las condiciones que ameriten su especial protección en caso que estas no se presuman.

Adicionalmente, cuando existan valores que desvaríen la factura, el artículo 149 de la misma ley obliga a la empresa a investigar las desviaciones significativas antes de cobrar los consumos anómalos; mientras se establece la causa, la facturación debe hacerse con base en periodos anteriores y los valores investigados no podrán cobrarse ni ser causal de suspensión

Por su parte, frente a la ***terminación del contrato*** *(corte definitivo del servicio), consagrada en el artículo 141 de la Ley 142 de 1994 por el atraso de tres facturas o reincidencia en la suspensión, las empresas tampoco pueden aplicarla de forma automática ni fundamentarla en valores que se encuentren en discusión. El artículo 155 de la misma ley prohíbe expresamente suspender,* **terminar** *o cortar el servicio mientras no se hayan resuelto y notificado los recursos interpuestos por el usuario.*

Aun en los casos donde no haya reclamación, la terminación del contrato exige un procedimiento previo donde se le garantice al usuario el derecho de defensa, debiendo la empresa emitir un acto administrativo declarando resuelto el contrato, el cual es susceptible de recursos antes de materializar el corte definitivo.

Relativas a Usuarios:

> ***"G-3. ¿Cómo distingue la Superservicios entre suscriptor, usuario, propietario, poseedor, arrendatario y suscriptor potencial, y qué derechos de petición, reclamación y recurso puede ejercer cada uno?"***

En materia de servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994 distingue entre suscriptor, suscriptor potencial y usuario, en su artículo 14 ibídem, el suscriptor es la persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado el contrato de condiciones uniformes; el suscriptor potencial es quien ha iniciado consultas para convertirse en usuario; y el usuario es quien se beneficia de la prestación del servicio, bien como propietario del inmueble o como receptor directo del mismo. Por su parte, las categorías de propietario, poseedor y arrendatario se determinan conforme a las normas del derecho privado.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el propietario, poseedor, suscriptor y usuario responden solidariamente, por regla general, por las obligaciones

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

pecuniarias derivadas del contrato. Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica, mediante Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-012, precisó que las calidades de suscriptor y usuario pueden concurrir en una misma persona, pero no son jurídicamente equivalentes, toda vez que la condición de usuario ampara de manera autónoma a quien recibe o se beneficia de la prestación del servicio, independientemente de la naturaleza de su relación jurídica con el inmueble.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 de la ley 142 de 1994, *"Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos".* Por lo anterior, las personas que se encuentran legitimadas para presentar las peticiones, quejas y recursos, en el marco del contrato de servicios públicos, serán el suscriptor y el usuario del servicio.

En particular, estas personas podrán activar los mecanismos de defensa de los usuarios en sede de la empresa que se encuentran previstos en los artículos 152 y subsiguientes de la Ley 142 de 1994, los cuales consisten, entre otros, en la posibilidad de presentar recursos de reposición y apelación contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación (artículo 154), así como la posibilidad de que se reconozcan los efectos positivos frente al silencio del prestador, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 previamente mencionada.

Ahora bien, cuando las solicitudes referentes al contrato de servicios públicos sean presentadas por personas que no ostentan la calidad de suscriptor y/o el usuario del servicio, a estas no se les aplicarán las normas especiales anteriormente mencionadas, sino que deberán ser tratadas por el prestador como derechos de petición en los términos del artículo 33 de la Ley 1437 de 2011.

"G-17. ¿Qué deber de motivación reforzada existe cuando el prestador se aparta del consumo efectivamente medido o de la información aportada por el usuario?"

Cuando un prestador se aparta del consumo efectivamente medido o identifica una desviación significativa frente a los consumos anteriores, debe justificar las razones que sustentan dicha actuación y adelantar las verificaciones correspondientes. En particular, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 establece la obligación de investigar las desviaciones significativas y, mientras se determina su causa, facturar con base en los consumos de períodos anteriores, de usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual.

Esta obligación exige que el prestador cuente con elementos técnicos y probatorios que permitan establecer la causa de la variación del consumo y sustentar el cobro efectuado. Una vez aclarada la causa, las diferencias frente a los valores inicialmente cobrados deben ser abonadas o cargadas al suscriptor o usuario, según corresponda.

En todo caso, la actuación del prestador debe permitir al usuario conocer las razones y los elementos que sustentan el cobro, así como ejercer su derecho a presentar peticiones, quejas y recursos frente a la facturación, de conformidad con los artículos 148, 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"G-18. ¿Cuándo una respuesta estandarizada o basada en plantillas incumple el deber de resolver de manera clara, precisa, congruente y de fondo?

G-19. ¿Está obligado el prestador a pronunciarse sobre cada pretensión, argumento y prueba relevante, aun cuando varias solicitudes se relacionen con una misma factura?"

La Corte Constitucional[14] le ha dado al derecho de petición una doble connotación: (i) permite a los interesados elevar peticiones respetuosas ante las autoridades, e (ii) impone a las autoridades la obligación de garantizar que la respuesta a lo solicitado sea oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

La Corte también ha señalado[6] que entre las reglas aplicables a este derecho se encuentran:

- Que su núcleo esencial reside en la pronta y oportuna resolución, porque de nada sirve dirigirse a la autoridad si esta no resuelve o se reserva el sentido de lo decidido.
- Que las respuestas deben cumplir con los requisitos de: i) oportunidad, ii) resolución de fondo, clara, precisa y congruente y iii) puesta en conocimiento del peticionario. Sin el lleno de estos requisitos, se vulneraría el derecho fundamental de petición.
- Que la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.
- Por regla general, este derecho es para entidades estatales, pero la Constitución lo extendió a organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.
- Que la configuración del silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

Los prestadores de servicios públicos domiciliarios están obligados a seguir las anteriores reglas al momento de recibir y resolver las peticiones presentadas por los usuarios, teniendo en cuenta, además, que estos ejercen funciones administrativas, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia C-558 de 2001, en la que manifestó lo siguiente:

"Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios cumplen funciones administrativas al tenor de la vía gubernativa que asumen, esto es, en cuanto conocen y deciden sobre las peticiones, quejas, reclamos y recursos presentados por los suscriptores o usuarios."

"G-36. ¿Qué alcance tiene la protección constitucional del usuario frente a la suspensión de servicios cuando están comprometidos sujetos de especial protección o derechos fundamentales?"

Por regla general, los prestadores están facultados para suspender el suministro del servicio público, cuando el usuario incumpla con las obligaciones que tiene a su cargo, principalmente el pago oportuno de la facturación. No obstante, dicha facultad encuentra limitación, cuando el usuario prueba que en el inmueble en donde se recibe el servicio habita un sujeto de especial protección constitucional y la medida puede llegar a afectar sus derechos fundamentales.

---

[14] Sentencia C-951 de 2014, Corte Constitucional.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que cuando se trate de menores de edad, mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad y personas en situación de desplazamiento, que acrediten que el motivo de la morosidad es involuntario e incontrolable y, en general, abstenerse de suspender el servicio en su totalidad, cuando concurran las 3 condiciones establecidas por la Corte Constitucional, respecto de sujetos o bienes de especial protección, como es el caso de hospitales y otros establecimientos especialmente protegidos, o afecte gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad.

Lo anterior, sin perjuicio de que los prestadores suministren las cantidades mínimas que satisfagan las necesidades básicas del usuario, dependiendo del servicio público y de conformidad con los criterios establecidos por la alta Corporación Constitucional, y que se expusieron en la parte considerativa de este concepto.

"G-38. ¿Puede un prestador reportar a centrales de riesgo, iniciar cobro o cargar intereses sobre sumas oportunamente controvertidas y no decididas en firme?"

Frente al reporte de los usuarios a las centrales de riesgo, es pertinente ratificar lo señalado por esta Oficina, mediante el Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-03, en los siguientes términos:

"(…) 9. REPORTE DE USUARIOS MOROSOS A LAS CENTRALES DE RIESGO.

Ni la ley 142 de 1994, ni las normas que regulan el reporte de morosos a las centrales de riesgo, prohíben la inclusión en las listas de las centrales de riesgo a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios. Además, debe tenerse en cuenta que la relación empresa-usuario, es una relación comercial.

Así lo han aceptado algunas comisiones reguladoras de los servicios públicos como en el caso (…) y la CRA.

Respecto de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, la Comisión de Regulación no ha dispuesto nada sobre esta materia.

Por consiguiente, las empresas prestadoras pueden establecer en el contrato de condiciones uniformes las condiciones en que realizarán el reporte a las centrales de riesgo, cumpliendo además con las disposiciones regulatorias respectivas y la Ley 1266 de 2008, por medio de la cual se dictaron disposiciones generales del hábeas data y el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios. (…)"

Respecto del reporte de usuarios morosos a las centrales de riesgos, la ley 142 de 1994 no contempla disposición alguna que prohíba a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios reportar dicha la información. En ese sentido, los prestadores pueden establecer en sus contratos de condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, políticas de gestión de datos personales y financieros, y de practica de reportes a centrales de riesgo por incumpliendo en el pago por el servicio prestado, ya que ello no se encuentra prohibido legalmente[15].

[15] *Ver también Concepto SSPD-OAJ-2024-105.*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"G-39. ¿Qué diferencia existe entre deuda exigible, valor facturado, suma discutida, consumo efectivamente prestado y cobro sometido a recurso?"

El régimen de los servicios públicos domiciliarios de manera expresa no contempla los conceptos consultados, no obstante, del análisis de la normativa, es posible deducir las siguientes diferencias:

El valor facturado es el monto total emitido, el consumo efectivamente prestado es la cantidad real medida (sin incluir servicios no recibidos), las sumas discutidas son aquellas en suspensión por recursos (las cuales no deben ser pagadas para reclamar según el art. 155 de la Ley 142) y la deuda exigible es aquella obligación económica que cuenta con plena firmeza jurídica, debido a que el plazo para su pago oportuno venció y el usuario no interpuso los recursos de ley o estos ya fueron resueltos de manera definitiva.

"G-41. ¿Qué garantías permiten pagar separadamente los valores no controvertidos sin aceptar el saldo reclamado?"

De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, los suscriptores y/o usuarios, se encuentran facultados para presentar peticiones, quejas y recursos en contra de los actos de facturación, sin que para ello se exija el pago de las sumas que son objeto de reclamación. Sin embargo, para recurrir para recurrir, el usuario deberá acreditar el pago de las sumas que no sean objeto de discusión.

Presentada la reclamación contra determinada factura, el usuario y/o suscriptor puede acercarse a la sede del prestador, con el fin que, en aplicación del mencionado artículo, expida una factura provisional o parcial que excluya los valores que fueron reclamados, y así poder efectuar el pago de las sumas que no fueron discutidas. Es decir, el prestador deberá facilitar al usuario el pago de las sumas que no han sido reclamadas, emitiendo para ello, una factura que excluya los valores que, si han sido reclamados, la cual, bien puede ser denominada factura parcial o provisional.

Ante la negativa del prestador de permitir al usuario el pago de las sumas que no han sido objeto de reclamación, emitiendo para ello una factura parcial o provisional que contenga los valores que nos son objeto de reclamación, el usuario podrá presentar ante esta Superintendencia la correspondiente denuncia con las pruebas que se pretendan hacer valer y que demuestren el incumplimiento, con el fin de adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar, así como imponer, de ser procedente, las sanciones a que refiere el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, identificando la información señalada en las consideraciones del presente concepto.

"G-42. ¿Qué reglas rigen la devolución, compensación, abono e intereses cuando se determina que un prestador cobró sumas sin justa causa?

G-43. ¿Debe la devolución efectuarse de oficio cuando la irregularidad se detecta en una apelación, visita, auditoría o investigación, aunque el usuario no formule una pretensión con lenguaje técnico?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

De conformidad con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, 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.

La devolución se puede efectuar por (i) por vía general, la cual se deberá realizar de oficio por el prestador o, por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control o, (ii) por vía particular, atendiendo para ello el procedimiento contenido en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Finalmente, los valores que deban ser restituidos, compensados o abonados deberán ajustarse a las reglas aplicables en materia de devolución e intereses. Sobre estos aspectos, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios ha desarrollado su doctrina, entre otros, en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2022-040.

"G-47. ¿Cómo distingue el régimen entre consumo individual, consumo común, pérdidas internas, pérdidas de red y consumos no autorizados?"

La Ley 142 de 1994 y la regulación expedida por las comisiones reguladoras según el servicio público domiciliario que corresponda, establecen las reglas aplicables a la medición y determinación de los consumos, así como el tratamiento de las pérdidas y de los consumos no autorizados. En consecuencia, la distinción y tratamiento de estas situaciones deberá efectuarse atendiendo la naturaleza del servicio y las disposiciones legales, regulatorias que resulten aplicables en cada caso.

En conclusión, el régimen distingue cada escenario asignando instrumentos de medición y responsabilidades diferentes. No obstante, debe entenderse que el consumo (individual) es aquel que se mide directamente mediante instrumentos técnicos para ser el elemento principal del precio; las pérdidas internas por fugas imperceptibles cuentan con reglas temporales de mitigación que limitan el cobro al promedio de los últimos seis meses; ante desviaciones o consumos irregulares, el prestador puede investigar y cobrar por fuera de los plazos convencionales si existe dolo del usuario. El *consumo no autorizado, es el consumo realizado a través de una acometida no autorizada por la empresa, o por la alteración de las conexiones o de los equipos de medición o de control, o del funcionamiento de tales equipos*[16].

"G-46. ¿Qué reglas evitan que un prestador traslade al usuario pérdidas técnicas, comerciales, errores de base de datos o deficiencias propias de gestión?"

El régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios está orientado por el criterio de eficiencia económica y suficiencia financiera entre otros, con base en los cuales las tarifas deben propender a tener precios de un mercado competitivo y deben tener en cuenta no solo los costos si no los aumentos de productividad esperados, así como que las formulas tarifarias que se apliquen no pueden trasladar a los usuarios costos que resulten de gestiones ineficientes.

---

16 *Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En este sentido, las pérdidas técnicas, comerciales, errores de base de datos no pueden ser estas trasladadas a los usuarios bajo ningún cargo de los componentes tarifarios, pues esto contraria el principio de eficiencia financiera y seria desproporcional que como resultado de conductas ineficientes de los prestadores se traslade la responsabilidad a los usuarios teniendo que asumir costos adicionales a los que se determinan en las tarifas y que no se derivan de la ejecución del contrato de servicios públicos.

"G-49. ¿Qué reglas especiales deben considerarse en zonas rurales, esquemas diferenciales, asentamientos informales y áreas con dificultades de acceso a la medición?"

Conforme el artículo 2.3.7.1.2.2. del Decreto 1077 de 2015 relacionado con la progresividad en las condiciones diferenciales de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo en zonas rurales, los prestadores que operen en zonas rurales pueden sujetarse a condiciones diferenciales cuando las condiciones particulares imposibiliten el cumplimiento de estándares de eficiencia, cobertura y calidad establecidos en la ley 142 de 1994.

Se debe tener en cuenta que la finalidad de esta reglamentación busca que esas condiciones diferenciales de prestación en zona rural, de una manera progresiva en el tiempo, alcancen unos estándares de calidad y continuidad.

Para el efecto, como puede observarse en este artículo se habla de la progresividad, la cual se caracteriza por contar con unas condiciones diferenciales sobre calidad del agua, micromedición y continuidad que permiten la existencia de un contrato de servicios públicos con unas condiciones uniformes particulares, una medición, facturación y metodología tarifaria, propia de la prestación de servicios públicos en esas zonas debido a sus particularidades.

Así en cuanto a la calidad de agua, el prestador debe fijar un plazo de cumplimiento de los estándares de calidad de agua establecidos en el Decreto 1575 de 2007 y su reglamentación, o aquellos que los modifiquen, adicionen o sustituyan y mientras se cumple el plazo, debe implementar el uso de dispositivos o técnicas de tratamiento de agua o suministrar agua apta para el consumo humano mediante el uso de medios alternos como lo son carro tanques, pilas públicas y otros, así mismo deberá divulgar ampliamente a sus usuarios las orientaciones técnicas para el tratamiento y manejo de agua para consumo humano al interior de la vivienda.

Respecto de la micromedición, el prestador que no tenga cobertura total de micromedición mientras alcanza este estándar en la totalidad de su área de prestación, puede realizar la medición de los volúmenes suministrados mediante procedimientos alternativos y efectuar la facturación a partir de consumos estimados.

Ahora, en cuanto a la continuidad, cuando no sea posible suministrar el agua potable de manera continua puede hacerlo de manera periódica siempre garantizando la entrega del consumo básico establecido por la comisión de regulación de agua potable y saneamiento básico

Así mismo, como puede observarse la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA es la encargada de definir los lineamientos para que los prestadores establezcan la progresividad en las condiciones diferenciales, así como lo relacionado con la inclusión de

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

estas condiciones diferenciales en los contratos de condiciones uniformes y las tarifas diferenciales.

En este sentido, los prestadores que pretendan prestar los servicios bajo están condiciones de esquemas diferenciales deben dar cumplimiento a la reglamentación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y demás normativa relacionada con la Política Publica de para el suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico.

"G-54. ¿Qué alcance tiene el principio de favorabilidad o interpretación pro usuario en actuaciones contractuales y administrativas de servicios públicos?"

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2011-410 sostuvo lo siguiente:

"(..) Ahora bien, el Consejo de Estado[17] en su análisis sobre la aplicación del principio de favorabilidad en el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones administrativas, señaló:

"El principio de favorabilidad consagrado en el artículo 29 de la Constitución Nacional, debe aplicarse, como regla general, en los procesos disciplinarios y administrativos adelantados por las autoridades administrativas, salvo en aquellas materias que por su especial naturaleza no resulten compatibles con él, como es el caso, por ejemplo, de las disposiciones en que se decide sobre sanciones a imponerse por violación de las disposiciones sobre política económica.

El principio de favorabilidad cuando es aplicable en materia sancionatoria administrativa, constituye un imperativo constitucional y, por ende, bien puede ser aplicado a solicitud de parte, o de oficio por la autoridad juzgadora competente."

No obstante, lo dicho, no en todas las situaciones son aplicables todos o algunos de los principios citados, pues en cada caso particular habrá de revisarse si alguno de ellos encuentra aplicación, si dicho principio debe ser ponderado frente a otro u otros, o si, por el contrario, frente al caso concreto deben aplicarse de manera directa la Ley y/o la Regulación. (..)"

Del concepto citado, se tiene que el principio de favorabilidad en los servicios públicos domiciliarios se consolida como una garantía del debido proceso administrativo que obliga a las empresas, en su rol de autoridad, a respetar los derechos de defensa y presunción de inocencia del usuario. Su alcance exige que ante dudas normativas o procedimentales se opte por la alternativa más beneficiosa para la parte más débil; sin embargo, su aplicación no es absoluta ni automática, por lo que en cada caso particular se debe ponderar frente a la ley y la regulación vigente para garantizar la seguridad jurídica del sector.

Relativas a pruebas:

[17] En el concepto citado se hace alusión a la sentencia: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicios Civil. M.P. Susana Montes de Echeverri. Concepto del 16 de octubre de 2002, Radicación 1454

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"G-9. ¿Cómo debe garantizarse el principio de buena fe sin trasladar automáticamente al usuario la carga de probar hechos que reposan en sistemas, medidores o archivos controlados por el prestador?

G-10. ¿Cuál es la distribución general de la carga de la prueba en controversias sobre medición, facturación, fraude, alteración del medidor, consumos recuperados y notificación de decisiones?"

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994, es de la esencia del contrato de servicios públicos, que el suscriptor o usuario pueda presentar ante su prestador, peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.
De otra parte, y en relación con las citadas PQR, la Ley 142 de 1994 ha previsto que las mismas se rijan por lo dispuesto en la citada Ley, así como en las normas vigentes sobre el derecho de petición, al tenor de lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 153 ibídem. Ello, nos lleva a afirmar que, en materia de peticiones, quejas y recursos ante prestadores de servicios públicos, rigen tanto la Ley 142 de 1994, como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la actualidad en la Ley 1437 de 2011.

Bajo el anterior marco, y en lo que tiene que ver con la práctica de pruebas en el trámite de peticiones, quejas y recursos en el sector de los servicios públicos domiciliarios, debe tenerse en cuenta que el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, indica que las PQR deben responderse en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas, so pena de que se entienda que la petición, queja o recurso han sido resueltos en forma favorable al petente.

Ello concuerda con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera una decisión de fondo, se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición de parte, sin requisitos especiales para ello.

"G-11. ¿Qué documentos mínimos debe conservar un prestador para demostrar la trazabilidad de lectura, cálculo, revisión, facturación, entrega y recaudo de una factura?"

"G-12. ¿Durante cuánto tiempo deben conservarse los soportes técnicos y administrativos necesarios para controvertir una factura o una decisión del prestador?"

En cuanto a los documentos mínimos que debe conservar un prestador para demostrar la trazabilidad de lectura, cálculo, revisión, facturación, entrega y recaudo de una factura o la obligación de llevar una trazabilidad de la mencionada información, no se tiene conocimiento de una norma que prevea esta exigencia particular; sin embargo, en aras de realizar un ejercicio de buenas prácticas, las empresas deben tener el registro de cuándo, dónde y cómo se tomaron las lecturas de las mediciones, las cuales deben estar acorde con los ciclos de facturación de cada servicio público domiciliario. Lo anterior, entre otras razones, para garantizar el derecho a un debido proceso y tener el material probatorio idóneo en caso de controversia.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Dentro de los contratos de condiciones uniformes, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden establecer diferentes aspectos respecto de la trazabilidad de la lectura de los consumos medidos, sin embargo, es preciso anotar que estos aspectos hacen parte de la autonomía organizacional y administrativa de los prestadores, así como de lo pactado en los contratos, el cual debería permitir llevar un registro detallado de datos como: el personal que realiza la medición con indicación de fecha y hora, formatos utilizados, el consumo diario por cada usuario y/o inmueble, así como la fluctuación de los consumos en fechas y horas particulares.

Ahora bien, en cuanto al tiempo de **su conservación debe atender los términos establecidos en las normas aplicables en materia documental, contable, comercial y regulatoria, así como aquellos relacionados con actuaciones administrativas, recursos, procesos judiciales o de control que se encuentren en curso.**

En cuanto al usuario, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 establece que no proceden reclamaciones contra facturas que tengan más de cinco (5) meses de haber sido expedidas, salvo la excepción contemplada en la misma disposición. **Este término corresponde al ejercicio de la reclamación y no constituye, por sí mismo, un término general de conservación de los soportes por parte del prestador.**

> ***"G-13. ¿Qué consecuencias jurídicas genera la pérdida, inexistencia, inconsistencia o reconstrucción tardía del expediente de una reclamación?"***

Frente a la pérdida de un expediente, es preciso mencionar que el prestador tiene el deber de iniciar de oficio y de manera inmediata el trámite de reconstrucción (aplicando analógicamente el Artículo 126 del Código General del Proceso). No obstante, este trámite no suspende los términos de caducidad ni las consecuencias del silencio administrativo. Si el expediente se reconstruye de forma tardía, dicha actuación no subsana la ineficiencia temporal del prestador ni revive los términos procesales ya vencidos.

Sin perjuicio de lo anterior, frente a la pérdida de un expediente vale la pena mencionar lo señalado por el Archivo General de la Nación mediante el Concepto 2614 de 2025, así:

> *La Corte Constitucional ha trazado un precedente jurisprudencial para la reconstrucción de archivos, cuando la información que ellos guardan son esenciales para la protección de derechos fundamentales.*
>
> *(…), es parte esencial de todo proceso o actuación administrativa la existencia de un expediente con base en el cual se pueda determinar lo necesario para proferir una decisión de fondo y cuando por circunstancias múltiples el expediente o parte del mismo llegue a extraviarse o a destruirse, la legislación ha establecido el proceso de reconstrucción de expediente de manera ágil, pues de no ser así puede llegar a vulnerarse el debido proceso, (…)*[18]*.*

---

[18] *CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-256 de abril 12 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. También, de la misma Corporación Judicial confrontar: T-600 de 1995. T-948 de 2003. T-656 de 2010. T-144 de 2013. T-167 de 2013.*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Una vez ocurre la pérdida, supresión, destrucción u ocultamiento de los archivos, la acción inmediata que deben adelantar los propietarios de la información, es la reconstrucción de la misma.

"Si bien la pérdida de un expediente justifica cierta dilación en el proceso o en la actuación administrativa, a ésta no se debe añadir el retardo en su reconstrucción. El deber de adelantar un proceso sin dilaciones injustificadas se complementa en lo relativo a actuaciones de funcionarios de la administración con uno de los principios que deben guiar la función administrativa, cual es la celeridad (art. 209 C.P., reiterado por el artículo 3° C.C.A.)[19].

"G-14. ¿Qué requisitos de integridad, autenticidad, fecha, autoría y auditabilidad deben cumplir las fotografías, videos, registros móviles y archivos de telemedición usados como prueba?

G-15. ¿Puede una captura de pantalla interna sin metadatos, sin identificación del funcionario y sin posibilidad de contradicción sustentar por sí sola una decisión desfavorable al usuario?"

"G-16. ¿Cómo deben resolverse las contradicciones entre la lectura impresa en la factura, la fotografía del medidor, la base comercial, la telemedición y el acta de visita?"

"G-52. ¿Qué estándar probatorio debe cumplirse antes de atribuir al usuario una conducta dolosa que excluya protecciones como el límite a los cobros inoportunos?"

Esta Oficina, en ejercicio de su función consultiva, no puede referirse a la validez legal de los mecanismos o medios de prueba admisibles para demostrar el pago de servicios públicos o establecer los requisitos mínimos que deben cumplir las pruebas informales para que sean consideradas válidas en los trámites administrativos, razón por la cual esta Oficina no es competente en esta instancia, es decir, a través de la expedición de un concepto jurídico, para señalar si tales medios son eficaces y válidos legalmente, o si por el contrario no lo son. Esto, por cuanto el tema probatorio cuenta con la regulación legal pertinente, la cual deberá ser tenida en cuenta para realizar el análisis correspondiente en cada caso, ya sea por la autoridad judicial o por la autoridad administrativa, en el momento en que, de acuerdo a sus competencias, les corresponda.

Lo anterior, so pena de incurrir en una extralimitación de funciones que, además, puede entorpecer el desarrollo de funciones a cargo de otras dependencias de la Superintendencia.

De manera general, es posible indicar que, para determinar los medios probatorios admisibles para acreditar el pago de servicios públicos, los criterios aplicables son el de libertad probatoria y uso de la sana crítica para la valoración de la prueba, en los términos del artículo 40 del CPACA y el artículo 165 del CGP. Lo anterior significa, que se admiten todos los medios probatorios permitidos por la ley para acreditar el pago de los servicios públicos, incluyendo tanto los tradicionales como los electrónicos: declaraciones, testigos, documentos, fotografías, capturas de pantalla, mensajes de datos y cualquier otro medio que permita comprobar el hecho

---

[19] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-256 de abril 12 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. También, de la misma Corporación Judicial, confrontar: T-167 de 2013.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

del pago. La autoridad administrativa debe valorar en conjunto todas las pruebas allegadas, sin sujetarse a formalismos excesivos ni a una tarifa legal.

Adicionalmente, vale la pena señalar los criterios establecidos por la Ley 527 de 1999, el CPACA y el CGP para la valoración de los elementos probatorios enunciados en la consulta, como las fotografías del pago, o las capturas de pantalla, que pueden ser entendidos como pruebas electrónicas, dentro de los que se encuentran los mensajes de datos, así:

La autoridad administrativa tiene el deber de analizar la conducencia, pertinencia y utilidad de estos elementos probatorios electrónicos bajo el criterio de la sana crítica, determinando en primera instancia la confiabilidad, integridad y origen del mensaje de datos, según el artículo 11 de la Ley 527 de 1999.
Asimismo, podrá tener en cuenta otros criterios legales para la valoración de estas pruebas asimilándolas a los documentos en los términos del artículo 247 del CGP, razón por la cual se sugiere que estos mensajes de datos contengan características como la legibilidad de la información, que esta resulte relevante para la identificación del pago y del usuario relacionado con el mismo, y que en lo posible provengan directamente de la plataforma o aplicación que emite el comprobante, reforzando así la autenticidad y confiabilidad de la prueba.

Finalmente, y respecto del límite a los cobros inoportunos, es preciso mencionar que conforme el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, una vez transcurridos cinco (5) meses de la entrega de las facturas, los prestadores no podrán cobrar bienes o servicios que no hayan sido facturados por error, omisión o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores**. La misma disposición establece que esta regla no se aplica cuando se compruebe dolo del suscriptor o usuario.**

En consecuencia**, la aplicación de esta excepción requiere que el prestador acredite debidamente la conducta dolosa que atribuye al usuario** con fundamento en elementos de juicio suficientes que permitan sustentar la decisión adoptada.

> ***"G-50. ¿Cómo debe motivarse la selección de un usuario o grupo de usuarios para visita, revisión de medidor o investigación por anomalía?***
>
> ***G-51. ¿Qué límites tiene el prestador para presumir fraude, dolo o manipulación a partir devariaciones de consumo, sellos rotos o anomalías no atribuibles de manera cierta al usuario?"***

De conformidad con el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, el prestador **debe adelantar las investigaciones y verificaciones que correspondan cuando se presenten desviaciones significativas en los consumos**, de acuerdo con las disposiciones aplicables. Por su parte la doctrina de la Superservicios ha establecido que las actuaciones adelantadas por los prestadores frente a los usuarios deben caracterizarse por la claridad procedimental y la adecuada notificación. En ese sentido, **las actuaciones de inspección o investigación deben responder a criterios objetivos y verificables y encontrarse debidamente sustentadas.**

De modo que, las actuaciones de inspección, revisión o investigación deben responder a criterios objetivos y encontrarse debidamente sustentadas, con observancia de los principios de debido

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

proceso, buena fe y derecho de defensa. De igual manera, las decisiones que se adopten con fundamento en los resultados de dichas actuaciones deben estar soportadas en los elementos técnicos y probatorios correspondientes, sin que pueda atribuirse automáticamente al usuario una conducta irregular con fundamento en una sola circunstancia o elemento de juicio.

> ***"G-53. ¿Qué mecanismos de contradicción deben ofrecerse antes de adoptar decisiones que incrementen sustancialmente la obligación del usuario?"***

Sobre el particular, es oportuno traer a contexto el Concepto SSPD-OJ-2026-036, en el cual esta Oficina Asesora Jurídica sostuvo que, en materia de servicios públicos domiciliarios, las empresas prestadoras, independientemente de su naturaleza jurídica, están sujetas al respeto del debido proceso cuando adoptan decisiones frente a los usuarios. En este sentido, **el debido proceso exige que las actuaciones permitan al usuario conocer las decisiones y actuaciones que puedan afectar sus derechos y ejercer oportunamente las garantías de defensa y contradicción previstas en el ordenamiento jurídico.**

En consecuencia, **antes de adoptar decisiones que puedan incrementar sustancialmente la obligación a cargo del usuario, deben garantizarse los mecanismos de información, defensa y contradicción que resulten aplicables, de manera que este pueda conocer los fundamentos de la actuación, aportar o controvertir los elementos correspondientes y ejercer los recursos procedentes, lo** anterior, de conformidad con las reglas particulares que rijan la respectiva actuación.

Relativas al derecho de información:

> ***"G-4. ¿Qué obligaciones de información precontractual y contractual deben cumplir los prestadores para que el usuario comprenda tarifas, medición, facturación, suspensión, corte, reconexión y recursos?"***

De conformidad con lo previsto en el artículo 131 de la Ley 142 de 1994 sí es deber de los prestadores informar con tanta amplitud como sea posible sobre las condiciones uniformes del contrato a los usuarios y/o suscriptores en el territorio donde prestan sus servicios. Para ello, los prestadores también deberán disponer de copias de las condiciones uniformes, ya que el contrato adolecerá de nulidad relativa si se celebra sin entregar copia al usuario que lo solicite.

Adicionalmente, cabe señalar que el referido artículo no consagra cual es el medio idóneo para informar con amplitud sobre las condiciones uniformes, dadas las particularidades de cada prestador; sin embargo, este último deberá determinar cuál es el medio idóneo para la publicación de las condiciones uniformes de los contratos, siempre que este medio cumpla con el requisito de amplitud, establecido en la norma.

En ese orden de ideas, el prestador tiene a su cargo el deber de informar ampliamente a los suscriptores y/o usuarios, las condiciones uniformes ofrecidas y tener a disposición de todos los interesados las copias de estas, so pena que el contrato adolezca de nulidad relativa, en los términos del artículo 131 de la Ley 142 de 1994. Además, señala la norma que la falta de publicación del contrato de servicios públicos, así como de sus modificaciones, conllevará la inoponibilidad de las condiciones contenidas en el mismo de cara al usuario. Esto significa que,

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

si no se cumple con la publicidad adecuada, las condiciones del contrato no pueden ser exigidas al usuario.

Considerando que la consulta versa sobre la publicación de las tarifas y específicamente sobre la comunicación a los usuarios, cabe precisar que este procedimiento resulta aplicable cuando los prestadores reajusten sus tarifas, publicación que debe efectuarse en un periódico que circule en los municipios en donde se presta el servicio, o en uno de circulación nacional. Lo anterior, conforme el artículo 125 de la Ley 142 de 1994.

Por su parte, el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 exige que las facturas contengan un mínimo de información que es relevante para que el suscriptor o usuario pueda tener certeza de la legalidad de los cobros que se le realizan, y en caso de inconformismo pueda ejercer los derechos que la ley le concede. Ese es el propósito de la norma cuando dice que se le debe brindar información suficiente al suscriptor o usuario para que pueda establecer con facilidad (i) si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborar la factura, (ii) cómo se determinaron y valoraron los consumos, (iii) cómo se comparan éstos y su precio con consumos anteriores y (iv) cuál es el plazo y modo en que se debe hacer el pago.

Hay que anotar que esta disposición además de hacer referencia a aspectos formales como el plazo y modo de hacer el pago, hace mayor énfasis en aspectos materiales como los que tienen que ver con el consumo y el precio. Esta previsión que destaca este artículo tiene íntima relación con el artículo 146 ibídem, el cual consagra el derecho que tiene el usuario de que el consumo sea el elemento principal del precio que se le cobra, lo que se reitera con la lectura del numeral 1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994.

Ahora, en cuanto a la suspensión y el corte del servicio son dos medidas diferentes. La suspensión 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 ella implica que la prestación del servicio cesa de manera definitiva.

Antes de adoptar la sanción de suspensión, el prestador debe garantizar al usuario o suscriptor el derecho al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, permitiéndole discutir las facturas a su cargo y el acto de suspensión del servicio, por medio de la actuación administrativa establecida en el contrato, la cual implica: a) informarle al usuario sobre el inicio de la actuación administrativa, b) darle oportunidad de allegar pruebas o controvertir las que se tenga en su contra, c) permitirle interponer los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la decisión, y d) abstenerse de efectuar la suspensión o corte hasta que estén resueltos y notificados los recursos interpuestos oportunamente.

En el caso de suspensión, se debe garantizar que se comunicó a los usuarios la adopción de la medida a través de un aviso previo adecuado, el cual puede estar incorporado en la factura del servicio, en la que se debe determinar la fecha límite de pago, la consecuencia de no pagar, los recursos que proceden contra la suspensión y la autoridad ante quien deben interponerse.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Al cumplir este procedimiento, y los demás requisitos a que hizo referencia la Corte Constitucional en la Sentencia C-150 de 2003, se garantiza que exista proporcionalidad en el ejercicio de los derechos de las empresas prestadoras frente a los derechos de los usuarios y de la comunidad.

Como se indicó, los prestadores deben tener en cuenta que la decisión de suspender el servicio no debe ocasionar el desconocimiento de derechos fundamentales de sujetos especialmente protegidos por la Constitución, o afectar gravemente las condiciones de vida de una comunidad, en los términos expresados por la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2003, casos en los cuales deberá cambiar la forma en que suministra el servicio, ofreciendo a los destinatarios cantidades básicas e indispensables para garantizar los derechos fundamentales. En todo caso, es el usuario quien tiene la carga de informar a los prestadores las condiciones que ameriten su especial protección en caso que estas no se presuman.

"G-5. ¿Qué alcance tiene el derecho del usuario a obtener información completa, precisa y oportuna sobre las operaciones vinculadas con la prestación del servicio?"

De conformidad con el numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de los servicios públicos domiciliarios tienen derecho a solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre las actividades y operaciones directas o indirectamente relacionadas con la prestación del servicio.

No obstante, el derecho de acceso a la información se encuentra sujeto a las excepciones establecidas en la Ley 1712 de 2014, por lo que no comprende aquella información que tenga carácter reservado o secreto, como los libros y papeles del comerciante, los secretos industriales o aquella que corresponda a información de propiedad exclusiva del prestador, cuando legalmente se encuentre protegida.

En consecuencia, el prestador debe suministrar la información relacionada con la prestación del servicio, salvo que exista una disposición legal que establezca su reserva o impida su divulgación.

"G-6. ¿Qué prácticas institucionales considera la Superservicios barreras injustificadas para presentar PQR, obtener copias del expediente o interponer recursos?"

En el marco de sus competencias de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verifica el cumplimiento de las disposiciones aplicables por parte de los prestadores y la garantía de los derechos de los suscriptores y/o usuarios.

Cuando se evidencie el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores, la Superintendencia podrá adelantar las actuaciones administrativas correspondientes y, de conformidad con la ley, imponer las sanciones a que haya lugar, entre ellas multas, amonestaciones y demás medidas previstas en el régimen sancionatorio aplicable.

"G-7. ¿Qué efectos jurídicos tiene que un prestador use únicamente canales digitales cuando el usuario carece de conectividad, habilidades tecnológicas o accesibilidad?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"G-8. ¿Qué deberes de ajustes razonables y accesibilidad existen para personas con discapacidad, adultos mayores, población rural y usuarios con dificultades de lectura o idioma?"

Dentro de las obligaciones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, se encuentra la de recibir, atender, tramitar y responder todas las peticiones, quejas, reclamos y recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios del servicio, ya sea en la *"Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos"* que los prestadores deben constituir, atendiendo la exigencia que al respecto consagra el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, o a través de los canales habilitados para recibir y atender las peticiones que se reciban.

Los prestadores tienen la autonomía de organizar sus oficinas de peticiones, quejas y reclamos, escoger los medios de difusión de los canales oficiales para recibirlas, atendiendo las particularidades de sus usuarios y su operación.

En este sentido es dable indicar, que el incumplimiento de las obligaciones legales a cargo de los prestadores, puede derivar en el inicio de una investigación administrativa sancionatoria por parte de esta Superintendencia, en ejercicio de las funciones consagradas en el artículo 79 ibídem, por presunta violación normativa.

"G-20. ¿Cómo debe explicar un prestador la metodología, variables, fórmulas, tarifas y períodos empleados para determinar un cobro?"

En el marco de sus competencias de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verifica que los prestadores apliquen correctamente el régimen tarifario y garanticen los derechos de información, publicidad y debido proceso de los usuarios.

Para explicar los cobros, el prestador debe cumplir con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, garantizando que la factura contenga información suficiente para que el usuario pueda establecer con facilidad cómo se determinaron y valoraron sus consumos, comparándolo con períodos anteriores y demás aspecto que exige la ley

Asimismo, en virtud de los criterios de simplicidad y transparencia previstos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, las fórmulas deben elaborarse de manera que se facilite su comprensión y aplicación, siendo el régimen tarifario explícito y completamente público.

"G-21. ¿Qué información mínima debe permitir al usuario reproducir aritméticamente el valor facturado y detectar errores?"

"G-44. ¿Qué información debe incluir una factura para demostrar que los subsidios, contribuciones, impuestos, tasas y cargos fueron aplicados correctamente?"

De conformidad con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 y con la regulación aplicable a cada servicio público domiciliario, la factura debe contener información suficiente para que el suscriptor y/o usuario pueda conocer y verificar los elementos que determinan el valor cobrado.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En este sentido, la información suministrada debe permitir identificar, según corresponda, los consumos, tarifas, cargos, períodos y demás conceptos que inciden en la determinación del valor facturado, de manera que el usuario pueda comprender la liquidación efectuada y, cuando corresponda, advertir y controvertir las inconsistencias que considere pertinentes. Lo anterior debe observarse sin perjuicio de la autonomía de los prestadores para definir sus sistemas y mecanismos internos de facturación, dentro del marco legal y regulatorio aplicable.

En relación con los subsidios, contribuciones, impuestos, tasas y demás conceptos que puedan incorporarse en la factura, estos deberán aplicarse de conformidad con las disposiciones legales y regulatorias que resulten pertinentes en cada caso. En consecuencia, la información consignada en la factura debe permitir al suscriptor y/o usuario identificar los conceptos que componen el cobro y conocer su incidencia en el valor final, en los términos establecidos por el régimen aplicable, toda vez, que el cumplimiento de estas obligaciones será objeto de verificación por parte de la Superintendencia en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, de acuerdo con sus competencias legales.

"G-40. ¿Cómo debe tratarse una factura que agrupa servicios públicos, saneamiento básico y conceptos comerciales de terceros?"

En materia de facturación conjunta, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 faculta a los prestadores para *emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas.*

En este escenario, es obligatorio totalizar por separado cada servicio para permitir su pago independiente, con la excepción de los servicios de saneamiento básico (aseo y alcantarillado), los cuales no pueden cancelarse de manera independiente del otro servicio público *salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria.*

Por otro lado, frente a la inclusión de conceptos comerciales o de terceros (como electrodomésticos o créditos), el Decreto 2223 de 1996 modificado por el Decreto 828 de 2007 establece la prohibición de efectuar cobros distintos a la prestación efectiva del servicio, *salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.*

Cuando el prestador cuente con dicha autorización y decida agrupar estos valores, las obligaciones comerciales deberán totalizarse por separado en la factura, garantizando que el usuario pueda cancelar únicamente el valor del servicio esencial, bajo la estricta regla de que la empresa *no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo.*

"G-45. ¿Cómo se protege al usuario cuando cambian las tarifas o metodologías entre el período de consumo, la fecha de facturación y la fecha de ajuste?"

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica, mediante Concepto SSPD-OJ-2025-193, señaló que la actualización de tarifas debe efectuarse de conformidad con el artículo 125 de la Ley 142 de 1994 y las fórmulas tarifarias aplicables, y que los nuevos valores deben ser

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

informados a la Superintendencia, a la comisión de regulación respectiva y a los usuarios, en los términos establecidos en la ley.

En consecuencia, los ajustes tarifarios deben aplicarse conforme a las reglas y fechas previstas en el régimen tarifario correspondiente, de manera que el usuario pueda conocer oportunamente el valor aplicable y verificar la facturación efectuada.

"G-48. ¿Qué obligaciones de información y debido proceso existen en inmuebles con medición colectiva, áreas comunes, multiusuarios o propiedad horizontal?"

La persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal podrá ser considerada como usuaria única frente a las empresas prestadoras de los mismos, si así lo solicita, en los términos del parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001.
Por ende, la propiedad horizontal como un usuario de los servicios públicos, gozará de todos los derechos atribuidos a los usuarios por el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos en las zonas comunes de la copropiedad. A su vez, la propiedad horizontal deberá cumplir las obligaciones que como usuario le otorgue el contrato de servicios públicos. Sin embargo, teniendo en cuenta que la propiedad horizontal también se rige su propio reglamento, se deberá acudir a las disposiciones que sobre los servicios públicos se encuentren contempladas en dicho reglamento.

<u>Relativas a la función de IVC:</u>

"G-22. ¿Qué diferencia existe entre inspección, vigilancia, control, regulación, resolución de recursos investigación sancionatoria y emisión de conceptos, y qué entidad cumple cada función?"

"G-23. ¿Cuándo debe la Superservicios abstenerse de pronunciarse en sede consultiva para no prejuzgar un caso particular, y cómo puede aun así orientar sobre la regla general?"

Si bien, legalmente no existe una definición específica sobre los conceptos de inspección, vigilancia y control, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-570 de 2012 les dio un significado específico, en los siguientes términos:

"(…) Las funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones.

Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control. (…)".

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Con el propósito de desarrollar cada una de las funciones a su cargo, la Superservicios despliega diferentes actividades y acciones tendientes a dar cumplimiento a las mismas, las que se traducen de forma primordial en el desarrollo de los diversos procesos y procedimientos que para ello se han implementado al interior de la Superintendencia.

En cuanto a la función de inspección, las acciones que se desarrollan por parte de la Superservicios están encaminadas a efectuar el seguimiento y monitoreo de las actividades que ejecutan sus vigilados para efectos de establecer el efectivo cumplimiento del contrato de servicios públicos y de las normas a las cuales se encuentran sometidos.
Dentro de tales acciones se pueden citar a manera de ejemplo, la práctica de visitas, inspecciones, solicitud y revisión de documentos, etc.

Respecto a la función de vigilancia, las actividades que desarrolla están orientadas a prevenir y propender por la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios por parte de los sujetos vigilados por la Superintendencia, así como el cumplimiento de las normas que regulan dicha prestación, razón por la cual, estas acciones van de la mano con la de inspección, dentro de las cuales podemos señalar: requerimientos, solicitud de documentos, revisión de balances y estados financieros, etc.

Con relación a la función de control, la Superservicios ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan, por ejemplo, a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de la medida de toma de posesión, entre otros.

Finalmente, sobre a La emisión de conceptos, por su parte, tiene carácter consultivo y orientador, de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), lo cual no constituye una decisión de carácter vinculante ni se resuelven caso particular.

No obstante, la entidad puede orientar al interesado sobre la regla general aplicable, mediante la exposición del marco constitucional, legal, regulatorio y doctrinal pertinente, sin efectuar un pronunciamiento sobre los hechos o circunstancias particulares planteados en la consulta.

Atendiendo el alcance de las preguntas G-24 - G-25 - G-26 - G-27 - G-31 - G-32 - G-33 - G-34 y G-55, se procedió a solicitar apoyo a la Superintendencia Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, quien a través de correo electrónico respondió lo siguiente:

> ***"G-24. ¿Qué criterios usa la Superservicios para decidir si una denuncia individual revela una afectación directa e inmediata que amerita actuación de inspección, vigilancia o control?***

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) determina si una queja o denuncia individual amerita una actuación de inspección, vigilancia y control a partir de la posible existencia de una infracción al régimen de los servicios públicos domiciliarios y de la

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

afectación directa e inmediata que dicha conducta pueda ocasionar a uno o varios usuarios determinados.

Para ello, conforme al numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y a los criterios expuestos por la propia entidad en sus conceptos jurídicos, se valoran principalmente los siguientes aspectos:

- Que los hechos estén vinculados con la prestación del servicio, el cumplimiento del contrato o la gestión administrativa del prestador sometido a vigilancia.
- Que los hechos permitan identificar una conducta que presuntamente desconozca las obligaciones legales, regulatorias, contractuales o administrativas aplicables al prestador.
- Que la conducta denunciada tenga una incidencia concreta sobre los derechos o intereses de usuarios determinados, y no se limite a una inconformidad abstracta o a una apreciación sin hechos verificables.
- Que la denuncia identifique al prestador involucrado, describa de manera clara las circunstancias conocidas y permita reconocer las posibles normas vulneradas. Estos elementos facilitan la evaluación del mérito para iniciar una investigación, sin que su presentación implique necesariamente la apertura de una actuación sancionatoria.
- Que la conducta denunciada corresponda a las funciones de inspección, vigilancia y control de la entidad y no esté atribuida exclusivamente a otra autoridad.

No toda queja individual da lugar automáticamente a una investigación administrativa. La entidad debe evaluar si los hechos revelan una posible infracción del régimen de los servicios públicos domiciliarios que justifique el ejercicio de sus competencias. Si encuentra mérito, podrá adelantar las actuaciones correspondientes; de lo contrario, podrá determinar que no procede iniciar una investigación, de acuerdo con las circunstancias del caso.

G-25. ¿Una decisión favorable a un usuario en apelación obliga a evaluar posibles prácticas generalizadas del mismo prestador respecto de otros usuarios en situación semejante?"

Una decisión favorable a un usuario en sede de apelación puede constituir una fuente relevante de información para las funciones de inspección, vigilancia y control (IVC) de la Superservicios, cuando los fundamentos de la decisión permitan advertir indicios de una posible práctica reiterada, un incumplimiento normativo o una actuación del prestador que pudiera afectar a otros usuarios en circunstancias semejantes.

Para determinar la pertinencia de una evaluación de IVC, podrán considerarse los siguientes elementos:

- La existencia de otras decisiones de apelación, quejas, denuncias o reclamaciones que presenten hechos y fundamentos jurídicos similares.
- Que la decisión favorable evidencie una actuación del prestador contraria al régimen de los servicios públicos domiciliarios, al contrato de condiciones uniformes o a las disposiciones regulatorias aplicables.
- La posibilidad de que la conducta identificada trascienda el caso particular y comprometa los derechos de otros usuarios.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

- La frecuencia de los hechos, su similitud, su impacto potencial y la existencia de elementos que permitan inferir que no se trata de un evento aislado.
- La posibilidad de contrastar la decisión con bases de datos de PQR, recursos de apelación, información reportada por el prestador y otros antecedentes disponibles para la entidad.

En consecuencia, la decisión favorable debe valorarse como una posible señal de alerta para la gestión de riesgos y la priorización de las actividades de IVC, sin que por sí sola demuestre la existencia de una práctica generalizada ni imponga necesariamente la apertura de una investigación. La adopción de actuaciones adicionales dependerá de la valoración integral de la información disponible, de los indicios identificados y de la competencia legal de la entidad.

"G-26. ¿Qué mecanismos permiten convertir hallazgos repetidos en recursos de apelación en instrucciones generales, visitas, planes de mejoramiento o investigaciones?"

La Superservicios puede convertir los hallazgos recurrentes identificados en los recursos de apelación en insumos para la planeación y priorización de sus actividades de inspección, vigilancia y control (IVC), mediante un proceso de identificación de patrones, análisis de riesgos, verificación de información y selección del instrumento de intervención que resulte procedente conforme a sus competencias legales.

El punto de partida consiste en sistematizar las decisiones de apelación e identificar recurrencias por prestador, tipo de conducta, servicio público, norma presuntamente incumplida, motivo de inconformidad y características de los usuarios afectados. Estos resultados pueden contrastarse con las bases de datos de peticiones, quejas y reclamos (PQR), denuncias, información reportada por los prestadores y antecedentes de actuaciones administrativas.

Cuando los hallazgos permitan identificar la necesidad de aclarar hechos, verificar procedimientos o conocer las medidas adoptadas, la entidad puede solicitar información y documentación, dentro de sus competencias legales. Las instrucciones de obligatorio cumplimiento deben tener fundamento jurídico y no pueden utilizarse para crear obligaciones generales por fuera de las facultades atribuidas a la Superintendencia.

Cuando sea necesario comprobar si la situación identificada en las apelaciones responde a una práctica reiterada, la entidad puede practicar visitas, inspecciones y pruebas, así como contrastar expedientes individuales con los procedimientos y registros del prestador.

La decisión de adelantar estas actuaciones debe sustentarse en motivos que las justifiquen.

Si se identifican deficiencias operativas, administrativas o de atención al usuario, pueden evaluarse mecanismos de corrección y seguimiento, siempre que exista fundamento normativo para exigirlos o acordarlos en el caso concreto. No debe presumirse que la repetición de decisiones favorables habilita, por sí sola, la imposición de un plan obligatorio para cualquier prestador.

Cuando la información recopilada aporte elementos suficientes sobre una posible infracción al régimen de los servicios públicos domiciliarios, la Superservicios podrá evaluar la procedencia

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

de iniciar una investigación administrativa y, si se acredita la conducta infractora, adoptar las medidas sancionatorias que correspondan, con observancia del debido proceso. La reiteración de hallazgos es un elemento de análisis, pero no sustituye la prueba de la infracción.

La frecuencia de las decisiones favorables, la similitud de los hechos, el número potencial de usuarios afectados, la gravedad de la conducta y la persistencia del problema pueden utilizarse para priorizar actuaciones de IVC y evaluar posteriormente si las medidas adoptadas resultaron eficaces. El Sistema Único de Información (SUI) y los demás registros disponibles pueden contribuir a este análisis.

Criterio para activar estos mecanismos
La transición de los hallazgos de apelación a una actuación de IVC debe apoyarse en una ruta de análisis que permita:

- Identificar y clasificar los hallazgos recurrentes.
- Contrastar las decisiones con otras fuentes de información.
- Determinar si existen indicios de una conducta reiterada y de una posible afectación a otros usuarios.
- Seleccionar el instrumento de intervención conforme a la gravedad de los hechos, la evidencia disponible y las competencias legales de la entidad.
- Documentar la decisión de intervenir o no intervenir y realizar seguimiento cuando corresponda.

En conclusión, los recursos de apelación pueden funcionar como una fuente de alertas para la IVC y alimentar decisiones de requerimiento de información, visitas, seguimiento, acciones correctivas o investigaciones administrativas. La selección de cada mecanismo depende de la verificación de los hallazgos y de su fundamento jurídico; no existe una conversión automática de un número determinado de decisiones favorables en una obligación de impartir instrucciones generales o abrir investigaciones.

“G-27. ¿Cómo identifica la entidad problemas sistémicos de facturación y qué umbrales o señales activan una actuación preventiva o de control?”

La Superservicios puede identificar problemas sistémicos de facturación mediante el análisis integrado de las reclamaciones y los recursos de apelación, las denuncias, los datos reportados por los prestadores, la información del Sistema Único de Información (SUI) y los resultados de las actividades de inspección, vigilancia y control (IVC).

El objetivo es determinar si las inconformidades corresponden a situaciones individuales o si revelan patrones que podrían obedecer a fallas recurrentes en los procesos de medición, liquidación de consumos, aplicación de tarifas, incorporación de conceptos en la factura, entrega de facturas o atención de reclamaciones.

El análisis debe tomar como referencia los artículos 146, 148, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, relativos a la medición del consumo, los requisitos de las facturas, la investigación de desviaciones significativas y los límites para efectuar cobros inoportunos.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Señales de alerta:

- Incremento de PQR, recursos de apelación o denuncias relacionados con el mismo prestador, concepto de cobro, período de facturación o zona de prestación.
- Reiteración de decisiones favorables a usuarios: coincidencia de errores o incumplimientos en distintas decisiones administrativas, especialmente cuando se relacionan con una misma práctica del prestador.
- Variaciones relevantes frente al historial de consumo de los usuarios o frente a usuarios en circunstancias semejantes, que puedan indicar deficiencias en la medición o facturación.
- Facturación de servicios no prestados, conceptos no autorizados, aplicación incorrecta de tarifas o posibles inconsistencias en la liquidación.
- Ausencia de investigación, documentación insuficiente o falta de ajustes cuando se detectan desviaciones significativas.
- Persistencia de las mismas irregularidades pese a requerimientos, visitas o medidas correctivas anteriores.

Estas señales deben contrastarse con información verificable. En particular, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 impone al prestador la obligación de investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores y establece cómo debe facturarse mientras se determina su causa. Los rangos aplicables dependen de la regulación y del contrato correspondiente.

Tipo de señal	**Criterio para el análisis de IVC**
Desviaciones significativas de consumo	Verificar si se superan los rangos aplicables al servicio y si el prestador realizó la investigación previa exigida.
Reclamaciones reiteradas	Analizar su frecuencia, similitud, evolución temporal y concentración por prestador, zona o concepto de facturación.
Decisiones de apelación favorables	Identificar fundamentos comunes que puedan revelar errores recurrentes o incumplimientos normativos.
Inconsistencias en facturas	Contrastar consumos, tarifas, conceptos cobrados y requisitos legales de facturación.
Persistencia de hallazgos	Evaluar si las medidas correctivas anteriores fueron implementadas y si resultaron eficaces.

G-55. ¿Cómo mide la Superservicios la efectividad real de la protección al usuario más allá del número bruto de trámites atendidos?

La Superservicios viene fortaleciendo un enfoque de evaluación de la protección al usuario que trasciende el número de trámites atendidos y busca determinar qué tan efectivas son las actuaciones institucionales para identificar riesgos, corregir deficiencias en la atención de los prestadores y garantizar el ejercicio de los derechos de los usuarios.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Durante el primer semestre de 2026, la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio (SDPUGT), en articulación con las Direcciones Territoriales, implementó el Lineamiento Técnico para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control en materia de atención y protección al usuario. Este instrumento permitió avanzar en la estandarización de los criterios de evaluación, la consolidación de hallazgos y la trazabilidad de los compromisos de mejora asumidos por los prestadores.

En este marco, la evaluación de la efectividad de la protección al usuario contempla, entre otros, los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de las garantías y los derechos de los usuarios: mediante la revisión de la gestión de peticiones, quejas, reclamos y recursos, la orientación sobre los mecanismos de defensa, el debido proceso en sede de la empresa y la remisión oportuna de los expedientes de apelación cuando corresponde.
- Calidad y accesibilidad de la atención: a través de la evaluación de los canales presenciales, telefónicos y virtuales, las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad, la atención preferencial y la disponibilidad de información clara y oportuna.
- Identificación de riesgos y problemáticas recurrentes: mediante la consolidación y el análisis de los hallazgos obtenidos en las actuaciones de inspección y vigilancia, lo que permite reconocer deficiencias comunes entre prestadores y territorios y orientar las prioridades de supervisión.
- Compromisos de mejora y seguimiento: a partir de la identificación de las acciones correctivas propuestas por los prestadores y la trazabilidad de las actuaciones posteriores, con el propósito de verificar los avances frente a las situaciones identificadas.
- Uso de la información para la toma de decisiones: mediante la aplicación de criterios homogéneos que facilitan la comparación de resultados, la identificación de reincidencias y la planeación de futuras actuaciones de inspección, vigilancia y control.

Los resultados del primer semestre evidenciaron problemáticas relacionadas con la accesibilidad de los puntos de atención, las limitaciones de los canales telefónicos y virtuales, las deficiencias en la gestión de reclamaciones y recursos, y el desconocimiento de las garantías del debido proceso por parte de algunos funcionarios responsables de la atención al usuario. Frente a estas situaciones, se identificaron compromisos orientados a fortalecer la capacitación del personal, mejorar los procedimientos internos, garantizar la adecuada orientación a los usuarios y fortalecer los controles para la remisión de expedientes de apelación.

En consecuencia, la efectividad de la protección al usuario debe analizarse de manera integral, considerando tanto la capacidad de respuesta institucional como los resultados de las actuaciones de inspección, vigilancia y control y las mejoras verificables en las condiciones de atención y en las garantías de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

“G-28. ¿Qué papel tienen los comités de desarrollo y control social y los vocales de control en la vigilancia de facturación, medición y atención de PQR?”

“G-29. ¿Qué información pueden solicitar los comités de desarrollo y control social a prestadores y autoridades sin vulnerar reservas legales?”

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

De conformidad con los artículos 62 y siguientes de la Ley 142 de 1994, los Comités de Desarrollo y Control Social constituyen mecanismos de participación comunitaria para ejercer control social sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Los vocales de control, como representantes de dichos comités, pueden canalizar ante los prestadores y las autoridades las inquietudes y situaciones que afecten los intereses de la comunidad, así como solicitar la información relacionada con la prestación de los servicios que resulte pertinente para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones aplicables.

El ejercicio de estas funciones no comprende la representación de los usuarios en asuntos de interés particular, salvo que exista la debida autorización o representación. Asimismo, el acceso a la información se encuentra sujeto a las reservas y limitaciones establecidas en la Constitución y la ley, en consecuencia, los prestadores y las autoridades deberán suministrar la información a la que haya lugar y, cuando corresponda, indicar el fundamento jurídico que sustente su reserva o negativa.

"G-30. ¿Cómo puede un ciudadano participar en la definición de agendas regulatorias, rendición de cuentas y prioridades de vigilancia del sector?"

Los ciudadanos pueden participar en los asuntos relacionados con la regulación, la rendición de cuentas y el control de los servicios públicos domiciliarios a través de los mecanismos de participación previstos en la Constitución, la ley y las disposiciones aplicables a cada autoridad. Entre estos se encuentran las consultas públicas, audiencias, espacios de diálogo y demás mecanismos de participación y control social dispuestos por las entidades competentes.

Frente a la participación ciudadana respecto de la agenda regulatoria de las entidades, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2.1.2.5.1.3. del Decreto 1081 de 2015, el cual establece: *"(…) Las entidades deberán definir y adoptar diferentes medios físicos o electrónicos que permitan incentivar la consulta pública y promover la participación ciudadana y de los actores y/o grupos de interés, frente a los proyectos específicos de regulación. Para tal efecto, informarán con antelación y por diferentes canales de comunicación, el objetivo de la propuesta de regulación, el plazo máximo para presentar observaciones y los medios y/o mecanismos para su recepción. (…)"*

En relación con la adopción de las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), debe tenerse en cuenta lo establecido por el Decreto 5 de 2025.

Relativas a las dificultades estructurales del régimen:

"G-31. ¿Cuáles son, según la experiencia institucional reciente, las principales problemáticas de aplicación de la Ley 142 de 1994 que afectan la protección efectiva del usuario?"

De acuerdo con los hallazgos identificados durante las actuaciones de inspección, vigilancia y control desarrolladas por la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio y las Direcciones Territoriales durante el primer semestre de 2026, las principales problemáticas se relacionan con dificultades en la aplicación práctica de las disposiciones que

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

garantizan los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, especialmente en materia de reclamaciones, recursos y debido proceso.

Entre las situaciones más relevantes se destacan:

- Debilidades en la gestión de peticiones, quejas, reclamos y recursos**.** Se identificaron deficiencias en los procedimientos internos de algunos prestadores para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los usuarios, así como en los controles asociados a su gestión y seguimiento.
- Desconocimiento de los mecanismos de defensa de los usuarios**.** En algunas actuaciones se evidenciaron dificultades por parte del personal encargado de la atención para orientar adecuadamente a los usuarios sobre la procedencia, los requisitos y los términos de los recursos de reposición y apelación, así como sobre las instancias competentes para su trámite y decisión.
- Falencias en las garantías del debido proceso. Se identificaron riesgos relacionados con la aplicación de los procedimientos de reclamación, la orientación sobre los recursos procedentes y la conformación y remisión de los expedientes de apelación a la Superintendencia, situaciones que pueden afectar el ejercicio oportuno de los derechos de defensa y contradicción.
- Deficiencias en los canales de atención y en la accesibilidad. Las actuaciones evidenciaron dificultades en la accesibilidad física de algunos puntos de atención, la disponibilidad de herramientas para personas con discapacidad, la señalización, la calidad de los canales telefónicos y la funcionalidad y accesibilidad de los canales virtuales.
- Limitaciones en la información suministrada a los usuarios. Se identificaron oportunidades de mejora en la divulgación de información sobre derechos y deberes, los procedimientos de reclamación y los mecanismos institucionales disponibles para la defensa de los usuarios.
- Necesidad de fortalecer las acciones correctivas y su seguimiento. La identificación de hallazgos y la formulación de compromisos de mejora requieren acompañarse de una verificación posterior que permita establecer si las deficiencias fueron corregidas y si disminuyen los riesgos de que vuelvan a presentarse.

Estas problemáticas se relacionan, principalmente, con la aplicación de las garantías previstas en los artículos 152 y 153 de la Ley 142 de 1994, relativos al derecho de petición y de recurso y a las obligaciones de las oficinas de peticiones, quejas y recursos, así como con los artículos 154 y siguientes, que regulan los recursos de los usuarios y las garantías asociadas a su trámite.

Frente a estas situaciones, la Superintendencia ha fortalecido la aplicación de criterios homogéneos de inspección y vigilancia, la consolidación de hallazgos y la trazabilidad de los compromisos de mejora de los prestadores. Esto permite orientar las actuaciones hacia las deficiencias que representan mayores riesgos para los derechos de los usuarios y fortalecer la toma de decisiones institucionales.

“G-32. ¿Cuáles disposiciones de la Ley 142 presentan mayores dificultades interpretativas, vacíos, obsolescencia tecnológica o conflictos con normas posteriores?”

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En materia de protección al usuario, los artículos 144, 145 y 146 de la Ley 142 de 1994 constituyen disposiciones relevantes para analizar los retos asociados a la medición del consumo de los servicios públicos domiciliarios, particularmente frente a la evolución tecnológica de los instrumentos de medida y las controversias relacionadas con la facturación.

Las principales dificultades que ameritan análisis son las siguientes:

a) Artículo 144. Medidores individuales.

La disposición regula aspectos relacionados con la adquisición, instalación, mantenimiento y reparación de los medidores, así como las características técnicas que pueden establecer los prestadores. Uno de los retos consiste en armonizar estas reglas con la evolución de las tecnologías de medición, garantizando que las decisiones sobre sustitución o actualización de los equipos se fundamenten en criterios técnicos verificables y no generen cargas injustificadas para los usuarios.

También resulta relevante examinar la aplicación de la disposición que contempla el reemplazo de medidores cuando el desarrollo tecnológico pone a disposición instrumentos más precisos, considerando sus implicaciones económicas, técnicas y de protección al usuario.

b) Artículo 145. Control sobre el funcionamiento de los medidores.

La norma permite tanto al prestador como al usuario verificar el estado de los instrumentos de medición y contempla la posibilidad de retirar temporalmente los equipos para comprobar su funcionamiento. En la práctica, es importante garantizar que estos procedimientos se desarrollen con transparencia, soporte técnico y posibilidad de contradicción por parte del usuario, especialmente cuando los resultados de las verificaciones puedan incidir en la facturación o dar lugar a reclamaciones.
Asimismo, la evolución de los medidores electrónicos y de los sistemas de lectura remota plantea retos relacionados con la confiabilidad de los registros, la trazabilidad de las mediciones y la disponibilidad de información comprensible y verificable para los usuarios.

c) Artículo 146. Medición del consumo y precio en el contrato.

Esta disposición establece el derecho a que los consumos sean medidos y que la medición constituya el elemento principal del precio cobrado al usuario. También contempla alternativas para determinar el consumo cuando no sea posible medirlo razonablemente, bajo las condiciones previstas en la ley.

Las dificultades prácticas se concentran en la determinación del consumo facturable cuando existen fallas de medición, diferencias entre las lecturas registradas y los consumos históricos, presuntas anomalías de los equipos o controversias sobre la aplicación de promedios y aforos. En estos casos, resulta fundamental que los prestadores sustenten técnicamente sus decisiones y garanticen al usuario información suficiente para controvertir la facturación.

"G-33. ¿Qué problemas recurrentes ha identificado la entidad en la coordinación entre Superservicios, CREG, CRA, ministerios, entidades territoriales y prestadores?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Uno de los principales desafíos para la protección integral de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios es fortalecer la coordinación entre las entidades que intervienen en el sector, teniendo en cuenta que cada una cuenta con competencias, responsabilidades, procedimientos y prioridades institucionales diferentes.

Desde la experiencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la articulación con otras entidades constituye un reto, particularmente cuando las problemáticas identificadas requieren la intervención de varias autoridades para alcanzar una solución integral. Esta situación exige fortalecer los mecanismos de comunicación, intercambio de información, definición de responsabilidades y seguimiento de las actuaciones que se adelantan en el marco de las competencias de cada entidad.

Entre las principales dificultades que deben abordarse se encuentran:

- Limitaciones en la articulación interinstitucional: no siempre resulta sencillo establecer mecanismos de coordinación efectivos y oportunos entre las entidades, especialmente cuando las problemáticas involucran competencias regulatorias, técnicas, administrativas y territoriales.
- Fragmentación de las responsabilidades: una situación que afecta a los usuarios puede involucrar simultáneamente al prestador, a las autoridades territoriales, a los organismos reguladores y a las entidades nacionales. La delimitación de competencias puede dificultar la construcción de respuestas conjuntas cuando no existen mecanismos de articulación suficientemente ágiles.
- Dificultades para lograr respuestas integrales y oportunas: la intervención de diferentes entidades puede requerir actuaciones sucesivas, intercambio de información y decisiones independientes, lo que representa un desafío para atender las problemáticas dentro de los tiempos y condiciones que esperan los usuarios.
- Seguimiento a las actuaciones y compromisos interinstitucionales: es necesario fortalecer la trazabilidad de las gestiones realizadas, de manera que sea posible identificar las responsabilidades de cada actor, conocer los avances y determinar las actuaciones pendientes, sin desconocer la autonomía y las competencias legales de cada entidad.
- Necesidad de fortalecer los canales de coordinación con las entidades territoriales y los prestadores: las problemáticas identificadas en los territorios requieren una comunicación efectiva entre los actores involucrados, particularmente cuando las soluciones dependen de decisiones, recursos o actuaciones que exceden las competencias directas de la Superintendencia.

En este contexto, es importante precisar que la Superintendencia ejerce sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con la ley, pero no sustituye las competencias regulatorias de la CREG y la CRA ni las responsabilidades asignadas a los ministerios y las entidades territoriales.

“G-34. ¿Qué reformas legales o regulatorias ha recomendado la Superservicios para corregir asimetrías de información y mejorar la defensa del usuario?”

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

La Superservicios ha promovido ajustes regulatorios orientados a fortalecer la protección de los usuarios, a partir de las reclamaciones, peticiones y recursos que conoce en ejercicio de sus funciones.

Un antecedente concreto corresponde a la participación de la entidad en la actualización del Régimen de Protección de los Derechos y Deberes de los Usuarios de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, proceso adelantado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). En abril de 2026, la Superservicios informó que presentó diez líneas estratégicas de propuestas, de las cuales ocho fueron acogidas para su consideración en la actualización regulatoria.
Entre los temas abordados se encuentran el cambio de medidores, la reparación de electrodomésticos por fallas del servicio, la separación de cobros, la aplicación de pagos y los procedimientos de suspensión y reconexión del servicio.

De manera particular, la entidad ha señalado la necesidad de establecer reglas generales y uniformes sobre el debido proceso de los usuarios, para evitar que aspectos esenciales de sus garantías dependan exclusivamente de las condiciones definidas por cada prestador en sus contratos de condiciones uniformes.

Desde la perspectiva de la reducción de las asimetrías de información y el fortalecimiento de la defensa del usuario, estos ajustes buscan avanzar en los siguientes aspectos:

- Mayor claridad y uniformidad normativa: establecer reglas comprensibles y comunes sobre los procedimientos que deben observar los prestadores en su relación con los usuarios.
- Mejor información para la toma de decisiones: fortalecer la transparencia sobre medición de consumos, facturación, aplicación de pagos y actuaciones que puedan afectar la continuidad del servicio.
- Garantías efectivas para la defensa del usuario: facilitar el conocimiento y ejercicio de los derechos de reclamación y de los recursos legalmente procedentes.
- Mayor previsibilidad en la relación entre prestadores y usuarios: reducir diferencias de interpretación y aplicación de las reglas que puedan generar incertidumbre o afectar el ejercicio de los derechos.

Estas iniciativas deben entenderse como propuestas de actualización regulatoria, no como una reforma legal integral de la Ley 142 de 1994. Su alcance y estado de implementación deben verificarse frente a los actos regulatorios expedidos por la CREG.

- **7. Banco de preguntas *“F - facturación estimada, medición y consumos pendientes Preguntas sobre estimaciones, facturación provisional, desviaciones, consumos no registrados, cobros posteriores, pruebas y ajustes.”* 66 preguntas.**

A continuación, se da respuesta a lo consultado mediante un bloque de conclusiones numeradas, formuladas con alcance general, y sin sustituir los procedimientos propios de las actuaciones administrativas aplicables a cada caso en el marco de la regulación sectorial vigente, ni los Contratos de Condiciones Uniformes (CCU) del prestador del servicio correspondiente, ni la valoración de los elementos probatorios de cada caso. Para evitar reiteraciones, las respuestas se discriminan por servicio solamente cuando la diferencia regulatoria o funcional lo exige.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Las respuestas parten, principalmente, de los artículos 144, 145, 146, 148, 149, 150, 152 a 155 de la Ley 142 de 1994; de la regulación CRA aplicable a acueducto, alcantarillado y aseo —incluida la Resolución CRA 943 de 2021—; y de la regulación CREG aplicable a energía eléctrica y gas combustible por red física —incluida la Resolución CREG 108 de 1997 y sus modificaciones. Las referencias a los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 se entienden hechas a su texto modificado transitoriamente por la Resolución CREG 105 007 de 2024.

"F-1. ¿Cómo define y diferencia el régimen vigente los conceptos de consumo medido, estimado, provisional, promedio, aforado, no registrado, no facturado, pendiente por facturar, recuperado y ajustado?"

El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que el **consumo medido** es el determinado mediante los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; que el consumo es el elemento principal del precio; y que, cuando no sea posible medir razonablemente sin acción u omisión de las partes, el valor puede establecerse con base en consumos promedio del mismo usuario, de usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforos individuales. Así, el **consumo estimado** es el determinado excepcionalmente por uno de esos mecanismos sustitutivos; el **consumo promedio** es la determinación basada en históricos propios o de usuarios comparables; y el **consumo aforado** es el establecido mediante aforo individual, en los eventos y condiciones legalmente previstos.

La **factura provisional** corresponde a la facturación temporal que procede mientras se investiga una desviación significativa, conforme al artículo 149 de la Ley 142; el **consumo ajustado** corresponde al resultado económico de la corrección que, determinada la causa de la desviación, se carga o abona al usuario. En acueducto y alcantarillado, las desviaciones significativas se regulan en el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y gas combustible por red física, en los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificados transitoriamente por la Resolución CREG 105 007 de 2024. Las expresiones **consumo no registrado**, **no facturado**, **pendiente por facturar** y **recuperado** no son equivalentes ni su denominación define la procedencia del cobro: debe establecerse su causa, período, método de determinación, soporte y oportunidad, especialmente frente al artículo 150 de la Ley 142. Los Conceptos SSPD-OJ-2024-314, SSPD-OJ-2025-342 y SSPD-OJ-2025-093 han reiterado esta diferenciación entre medición, estimación, desviaciones y cobros posteriores.

"F-2. ¿Qué expresión técnica y jurídica debe usar una factura para que el usuario identifique si el consumo fue medido, estimado o ajustado posteriormente?"

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 no exige una expresión sacramental única para identificar la modalidad de determinación del consumo. Sin embargo, ordena que la factura suministre información suficiente para que el usuario establezca si el prestador se ajustó a la ley y al CCU, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan con períodos anteriores y cuál es el plazo y modo de pago. Por ello, si el consumo no proviene de lectura ordinaria, el documento debe identificar de forma clara que se trata, según el caso, de consumo estimado, promedio, aforado, provisional, ajustado o reliquidado.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Cuando se trate de una desviación significativa, la factura temporal debe permitir reconocer que la determinación se realiza mientras se esclarece la causa, conforme al artículo 149 de la Ley 142. En energía y gas, el artículo 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 dispone expresamente que, mientras se investiga la desviación, se factura con el consumo promedio, con consumos de usuarios semejantes o mediante aforo individual, según el CCU; en acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 debe aplicarse junto con el artículo 149 de la Ley 142. Los Conceptos SSPD-OJ-2025-123 y SSPD-OJ-2025-176 precisan que la factura debe permitir conocer la determinación y valoración de los consumos y cobros, así como las condiciones de pago

"F-3. ¿Cuáles son las causas legalmente admisibles para apartarse de la lectura real del medidor y acudir a una estimación?"

El inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 permite apartarse de la medición directa cuando, durante un período, no sea posible medir razonablemente con instrumentos y esa imposibilidad ocurra sin acción u omisión de la empresa ni del usuario. En tal evento, el CCU puede establecer la determinación mediante consumos promedio de otros períodos del mismo usuario, de usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual. El artículo 146 también regula la determinación con base en períodos anteriores, usuarios semejantes o aforo cuando se acrediten fugas imperceptibles de agua al interior del inmueble, supuesto aplicable específicamente al servicio de acueducto.

En energía eléctrica y gas combustible por red física, el artículo 31, numerales 2 y 3, de la Resolución CREG 108 de 1997 prevé dichos mecanismos cuando no sea posible medir razonablemente o cuando el equipo sea retirado para revisión o calibración, o se encuentre defectuoso. En acueducto, los artículos 2.3.1.3.2.3.11 y 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 regulan los instrumentos de medida y la obligatoriedad de medidores cuando sea técnicamente posible; para alcantarillado, debe tenerse en cuenta la regla de facturación prevista en el parágrafo 2 del artículo 2.1.2.1.2.2.2 de la Resolución CRA 943 de 2021 y, cuando aplique, la medición de vertimientos regulada en su Parte 1 del Libro 4. La procedencia concreta exige establecer cuál de esos supuestos se acreditó.

"F-4. ¿Debe el prestador identificar en la factura la causa concreta que impidió medir y conservar el soporte de esa causa?"

El artículo 148 de la Ley 142 exige que la factura permita conocer cómo se determinaron y valoraron los consumos. En consecuencia, si se factura por estimación, el usuario debe poder identificar que el cobro no procede de una lectura ordinaria y conocer la base general empleada. La norma no obliga a incorporar en la factura un inventario exhaustivo de cada gestión de lectura; sin embargo, el prestador debe conservar los documentos, registros o actuaciones que permitan explicar la causa de la imposibilidad de medir y el método aplicado, especialmente cuando se presente una PQR.

En acueducto y alcantarillado, los soportes deben observar las reglas sobre medición, revisión de equipos y facturación contenidas en el Decreto 1077 de 2015 y en la Resolución CRA 943 de 2021. En energía y gas, la factura y sus soportes deben observar los artículos 29 a 31 de la Resolución CREG 108 de 1997, según se trate de períodos de lectura, imposibilidad de medición o retiro y defecto del equipo, en particular, el parágrafo 1 del artículo 30 de esa resolución dispone

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

que corresponde a la empresa probar que realizó las diligencias oportunas para efectuar la medición en las oportunidades previstas en el contrato. La suficiencia de un soporte específico no puede establecerse de manera abstracta: corresponde valorarla a la luz del CCU, de la normativa citada y de los elementos acreditados en cada actuación.

"F-5. ¿Qué diferencia existe entre imposibilidad de medir no imputable a las partes, omisión del prestador, obstrucción del usuario, falla del medidor e indisponibilidad del sistema de lectura?"

La imposibilidad de medir no imputable a las partes constituye el supuesto del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 y permite acudir a mecanismos sustitutivos de determinación. La omisión del prestador, en cambio, se presenta cuando la falta de medición proviene de su acción u omisión; en tal caso, el inciso final del mismo artículo dispone que la empresa pierde el derecho a recibir el precio correspondiente al período afectado. La obstrucción imputable al usuario puede producir las consecuencias contractuales y legales previstas, pero requiere acreditación del supuesto de hecho y no puede inferirse únicamente de una anotación interna o de una lectura no obtenida.

La falla del medidor o la indisponibilidad del sistema de lectura no determinan por sí solas la imputación. En energía y gas, el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997 distingue expresamente la falta de medición por acción u omisión de la empresa de aquella atribuible al usuario; el artículo 31 regula la determinación del consumo cuando la medición no es posible o el equipo está defectuoso o retirado. En acueducto, los artículos 2.3.1.3.2.3.11 y 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 y el artículo 2.5.1.4 de la Resolución CRA 943 de 2021 contienen reglas sobre medidores, revisión y condición metrológica. La imputación concreta exige analizar deberes, actuaciones y pruebas del caso.

"F-6. ¿Qué consecuencias tiene cada una de esas causas sobre el derecho del prestador a cobrar el consumo?"

Si no fue posible medir por circunstancias no imputables a las partes, procede la determinación sustitutiva prevista en el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142: promedio del mismo usuario, promedio de usuarios semejantes o aforo individual, según lo disponga el CCU. Si la falta de medición obedeció a acción u omisión del prestador, este pierde el derecho a recibir el precio correspondiente al período afectado, de conformidad con el inciso final de la misma disposición.

Si se establece una acción u omisión atribuible al usuario, la Ley 142 dispone que puede justificarse la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de la determinación del consumo por los mecanismos autorizados. Para energía y gas, esta consecuencia se encuentra desarrollada por el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997. Para acueducto, deben considerarse las obligaciones sobre medidores previstas en el Decreto 1077 de 2015; y para alcantarillado, la determinación del volumen facturable debe observar además la regla del parágrafo 2 del artículo 2.1.2.1.2.2.2 de la Resolución CRA 943 de 2021. La consecuencia aplicable depende de la causa y del período efectivamente acreditados.

"F-7. ¿En qué orden deben aplicarse los métodos de estimación: promedio del mismo usuario, promedio de usuarios semejantes, aforo individual u otro método autorizado?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

El inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 enuncia los referentes para determinar consumos no medidos: i) promedios de otros períodos del mismo usuario; ii) promedios de usuarios en circunstancias semejantes; y iii) aforos individuales. La disposición no establece una secuencia rígida y universal que sustituya la valoración de la información disponible, pero sí exige que el CCU desarrolle los mecanismos aplicables dentro de los límites de la ley y la regulación.

En energía y gas, los numerales 2 y 3 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 reproducen esos mecanismos para imposibilidad de medición, retiro, revisión, calibración o defecto del equipo. En acueducto y alcantarillado, el Concepto SSPD-OJ-2025-342 recuerda que el CCU debe definir, sin imponer condiciones gravosas, los períodos que integran el promedio del mismo usuario, los criterios de semejanza de usuarios y las condiciones del aforo. En aseo, el aforo se rige por la definición del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y por las reglas de la Resolución CRA 943 de 2021, sin que pueda trasladarse automáticamente la lógica de lectura individual de agua, energía o gas.

"F-8. ¿Puede el prestador escoger libremente el método que produzca el valor más alto o debe justificar por qué el método seleccionado es el más representativo?"

El prestador no puede escoger discrecionalmente el método que produzca el mayor valor económico. El artículo 146 de la Ley 142 habilita mecanismos excepcionales para determinar el consumo cuando no es posible medir, pero dicha habilitación debe aplicarse de conformidad con el CCU, la regulación y los principios tarifarios de neutralidad y eficiencia económica previstos en el artículo 87 de la Ley 142, así como con la buena fe contractual.

El Concepto SSPD-OJ-2025-342, al retomar el Concepto Unificado 002 de 2009, señaló que los prestadores no deben imponer condiciones gravosas al desarrollar las excepciones a la medición y que los mecanismos de promedio y aforo deben estar definidos contractualmente. La selección debe responder a la información disponible y a la representatividad del consumo facturable; además, el artículo 148 de la Ley 142 exige que el usuario pueda conocer cómo se determinó y valoró el consumo, para ejercer, si procede, sus derechos de PQR y recurso.

"F-9. ¿Qué períodos deben integrar el promedio y cómo deben tratarse meses atípicos, inmuebles desocupados, cambios de actividad, estacionalidad o modificaciones en el número de ocupantes?"

La Ley 142 no fija un número único de períodos para calcular todos los promedios de estimación. Conforme al artículo 146, el CCU debe establecer la forma de aplicar los promedios del mismo usuario o de usuarios semejantes, y esa regulación contractual debe sujetarse a las reglas sectoriales. El Concepto SSPD-OJ-2025-342 precisa que el CCU debe determinar cuáles períodos históricos se utilizan y qué características definen la semejanza entre usuarios, atendiendo la actividad, el uso, el estrato u otros criterios objetivos.

En acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 emplea los últimos tres períodos cuando la facturación es bimestral o los últimos seis cuando es mensual para identificar desviaciones significativas; esos parámetros no se trasladan automáticamente a toda estimación del artículo 146. En energía y gas, el artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificado por la Resolución CREG 105 007 de 2024, establece períodos históricos

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

específicos para identificar desviaciones, mientras que el artículo 1 de la Resolución CREG 108 define el consumo promedio para facturación temporal. Los meses atípicos, desocupación, cambios de actividad, estacionalidad u ocupación deben tratarse según esas reglas cuando sean pertinentes y conforme a su incidencia demostrada en la representatividad del promedio. En energía y gas, además, el parágrafo 5 del artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997 obliga a las empresas a identificar y caracterizar a los usuarios con consumos estacionales, y permite al usuario informar esa condición o las novedades de su consumo mediante el formato que la empresa disponga en su página web.

"F-10. ¿Cómo deben tratarse los períodos con consumos estimados previos al calcular un nuevo promedio: pueden incorporarse como si fueran lecturas reales?"

La Ley 142 no establece que una estimación anterior pueda incorporarse automáticamente como lectura real para formar nuevos promedios. El artículo 146 permite la determinación excepcional por promedio cuando la medición no es posible, pero no transforma por sí solo un consumo estimado en un dato medido ni autoriza que una cadena de estimaciones se utilice sin evaluación de su confiabilidad y representatividad.

En energía y gas, el artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificado por la Resolución CREG 105 007 de 2024, utiliza para la identificación de desviaciones significativas consumos reales, entendidos como la diferencia entre lecturas del medidor, con las reglas especiales allí previstas. En acueducto y alcantarillado, la Resolución CRA 943 de 2021 distingue los consumos históricos válidos para efectos de desviaciones. Por tanto, la inclusión de estimaciones previas debe examinarse según el objeto del cálculo, la regla sectorial aplicable y la información disponible; no procede tratarlas indiscriminadamente como si fueran lecturas reales.

"F-11. ¿Puede una cadena de estimaciones alimentarse con estimaciones anteriores sin una verificación física o técnica intermedia?"

No resulta compatible con el carácter excepcional del artículo 146 de la Ley 142 que una cadena de estimaciones se alimente indefinidamente de estimaciones anteriores sin procurar una verificación física, técnica o comercial que permita restablecer la determinación ordinaria del consumo. La norma preserva la medición como regla general y admite el promedio o el aforo únicamente bajo supuestos específicos.

En energía y gas, el artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 permite la determinación sustitutiva cuando no sea posible medir, cuando el equipo se retire o se encuentre defectuoso; ello no elimina el deber de gestionar la revisión, calibración o restablecimiento de la medición. En acueducto, la Resolución CRA 943 de 2021 exige que el prestador defina acciones de verificación de la condición metrológica de los medidores en su artículo 2.5.1.4. La procedencia concreta de nuevas estimaciones depende de la causa acreditada y de las actuaciones desplegadas.

"F-12. ¿Existe un límite general o sectorial al número de períodos consecutivos que pueden facturarse por estimación?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

La Ley 142 no establece un límite numérico único de períodos consecutivos que puedan facturarse por estimación para todos los servicios. Tampoco el artículo 146 fija una duración uniforme de la imposibilidad de medir. Por ello, no es posible afirmar, con carácter transversal, que un número determinado de facturas estimadas sea siempre admisible o siempre irregular.

No obstante, en energía y gas, la Resolución CREG 108 de 1997 regula los períodos de facturación y los mecanismos aplicables ante imposibilidad de medición; en acueducto, el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución CRA 943 de 2021 contienen reglas sobre medidores, micromedición y verificación metrológica. Tales normas deben aplicarse junto con el CCU. En todo caso, la reiteración de estimaciones no releva al prestador de justificar la causa, conservar soportes, informar al usuario y adelantar acciones para restablecer la medición cuando sea técnicamente procedente.

"F-13. ¿Qué deberes de gestión surgen para el prestador cuando la estimación se repite durante varios ciclos?"

Cuando la estimación se repite, el prestador debe mantener la trazabilidad de la causa que impide la medición, desplegar las actuaciones que correspondan para obtener lectura, revisar el equipo o normalizar el mecanismo de determinación y conservar los soportes necesarios para explicar la facturación. Estas obligaciones se derivan del derecho a la medición previsto en el artículo 146 y del deber de información suficiente de la factura contenido en el artículo 148 de la Ley 142.

Para acueducto, el artículo 2.5.1.4 de la Resolución CRA 943 de 2021 exige definir acciones y periodicidad para verificar la condición metrológica de los medidores. Para energía y gas, los artículos 30 y 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 establecen consecuencias de la falta de medición y mecanismos de determinación durante revisión, calibración, retiro o defecto del equipo. En todos los casos, el usuario debe poder identificar que la facturación es estimada y conocer la base general aplicada, sin perjuicio de que la suficiencia de cada actuación se establezca en el caso concreto.

"F-14. ¿Debe el prestador informar al usuario, antes o junto con la factura, las gestiones realizadas para obtener la lectura real?"

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 exige que la factura contenga información suficiente para que el usuario determine cómo se valoraron sus consumos y verifique si el prestador se ajustó a la ley y al CCU. Por ello, cuando se facture por estimación, el usuario debe poder conocer que el consumo no proviene de una lectura ordinaria y cuál fue la base general empleada para determinarlo. Asimismo, los artículos 152 y 154 de la Ley 142 garantizan la posibilidad de presentar PQR y recurrir los actos de facturación.

La norma no establece que el prestador deba incorporar necesariamente en cada factura el detalle de todas las gestiones desplegadas para obtener lectura real. Sin embargo, debe conservar los registros pertinentes y suministrarlos cuando sean necesarios para explicar el cobro en sede de PQR. En acueducto, los soportes deben guardar relación con las reglas de medición y revisión de equipos previstas en los artículos 2.3.1.3.2.3.11 y 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 y en el artículo 2.5.1.4 de la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

gas, con las reglas de facturación y determinación del consumo de los artículos 29 a 31 de la Resolución CREG 108 de 1997.

"F-15. ¿Qué prueba es suficiente para demostrar que el lector acudió al inmueble y no pudo acceder al medidor?"

La Ley 142 no establece un único medio de prueba que sea siempre suficiente para demostrar que el lector acudió al inmueble y no pudo acceder al medidor. Conforme al artículo 148, el soporte debe permitir explicar cómo se determinó el consumo; y, en el marco de los artículos 152 y 154 ibídem, debe permitir al usuario controvertir el cobro mediante PQR y recursos. En energía y gas, el parágrafo 1 del artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997 asigna expresamente a la empresa la carga de probar que realizó las diligencias oportunas para efectuar la medición.

Por tanto, la evidencia debe permitir asociar razonablemente la actuación con el inmueble, el período, el equipo de medida y la causa registrada de la imposibilidad de lectura. La forma de acreditar estos elementos depende de la regulación sectorial, del CCU y de los medios de prueba disponibles. La OAJ no puede declarar, mediante concepto general, que una visita, acta, registro digital o constancia concreta acredita o no el hecho alegado, pues ello exige valoración probatoria individual.

"F-16. ¿Un código interno como "no acceso", "predio cerrado" o "medidor inaccesible" es suficiente sin fecha, hora, georreferencia, fotografía o identificación del funcionario?"

Un código interno como "no acceso", "predio cerrado" o "medidor inaccesible" puede constituir un registro de la gestión comercial del prestador; sin embargo, no posee un valor probatorio uniforme y absoluto. Su mérito debe apreciarse de manera conjunta con los demás soportes disponibles, atendiendo la posibilidad de vincularlo con el inmueble, período, funcionario o contratista, actuación realizada y causa anotada.

La Ley 142 y la regulación sectorial no imponen, como requisito general único, que toda visita deba acreditarse mediante fotografía, georreferenciación, hora exacta o identificación específica del funcionario. No obstante, el artículo 148 exige información suficiente y los artículos 152 y 154 garantizan el derecho de contradicción; por ello, un código aislado puede resultar insuficiente si no permite explicar razonablemente la base de una factura estimada o controvertida. La suficiencia del soporte corresponde establecerla en cada actuación de PQR o procedimiento administrativo.

"F-17. ¿Qué alternativas debe ofrecer el prestador para que el usuario aporte una autolectura verificable cuando no fue posible la lectura ordinaria?"

La Ley 142 no impone a todos los prestadores el deber de habilitar una autolectura en cada evento de imposibilidad de lectura. Sin embargo, el artículo 146 reconoce el derecho a la medición de los consumos y el artículo 148 exige información suficiente sobre su determinación. En ese marco, el prestador puede establecer mecanismos de autolectura u otras modalidades de colaboración del usuario, siempre que sean compatibles con la ley, la regulación sectorial y el CCU.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En energía y gas, el artículo 29 de la Resolución CREG 108 de 1997 prevé expresamente que, para usuarios rurales o de difícil acceso que sean facturados trimestral o semestralmente, la empresa debe permitir pagos intermedios basados en autolectura, los cuales deben ser descontados al liquidar el consumo definitivo. En los demás supuestos, el CCU puede regular canales de autolectura, validación o verificación, pero estos mecanismos no sustituyen el deber del prestador de aplicar los procedimientos de medición o determinación sustitutiva previstos en el artículo 146 de la Ley 142.

"F-18. ¿Qué requisitos de autenticidad y validación puede exigir razonablemente el prestador a una autolectura del usuario?"

Los requisitos para validar una autolectura deben ser razonables, proporcionales, previamente informados y compatibles con el CCU y la regulación aplicable. El prestador puede establecer mecanismos dirigidos a verificar que la lectura corresponde al usuario, al inmueble, al equipo de medida y al período facturado; igualmente, puede prever verificaciones posteriores cuando sean necesarias para garantizar la confiabilidad de la información.

Sin embargo, esas exigencias no pueden convertirse en una barrera desproporcionada que prive al usuario de una facturación fundada o del ejercicio de PQR. El artículo 148 de la Ley 142 exige información suficiente sobre la determinación del consumo, y los artículos 152 y 154 garantizan el derecho a controvertir la factura. La aplicación concreta de un requisito de autenticidad debe atender el canal habilitado por el prestador, el CCU y las condiciones acreditadas del caso.

"F-19. ¿Puede rechazarse una autolectura únicamente porque se presentó por un canal distinto del preferido por el prestador?"

La Ley 142 no establece que una autolectura deba rechazarse exclusivamente por haberse presentado mediante un canal distinto del preferido por el prestador. Si el CCU o los mecanismos previamente informados establecen canales específicos por razones de verificación, seguridad o trazabilidad, el prestador puede exigir su utilización; no obstante, dicha exigencia debe ser objetiva, conocida, razonable y compatible con el deber de buena fe contractual.

Cuando la información presentada por otro canal permita identificar al usuario, el inmueble, el equipo, la lectura y la oportunidad de la comunicación, el prestador debe valorar su pertinencia dentro de las reglas del CCU y de la PQR correspondiente. El rechazo puramente formal de información que resulte verificable puede afectar el deber de información suficiente del artículo 148 de la Ley 142 y la posibilidad de contradicción prevista en sus artículos 152 y 154.

"F-20. ¿Cuándo la falta de medición constituye omisión del prestador y puede producir pérdida del derecho a recibir el precio, conforme al artículo 146 de la Ley 142?"

La falta de medición constituye una omisión del prestador con la consecuencia del inciso final del artículo 146 de la Ley 142 cuando se establezca que fue causada por una acción u omisión atribuible a la empresa. En tal evento, la empresa pierde el derecho a recibir el precio correspondiente al período afectado. La norma prevé además que se entiende como omisión de

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

la empresa la no instalación de medidores por un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario.
En energía y gas, el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997 desarrolla la misma regla y reitera que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis (6) meses después de la conexión del suscriptor o usuario; a su vez, el numeral 4 del artículo 31 ibídem considera omisión de la empresa la no colocación de los medidores cuando el usuario no tome las acciones necesarias para repararlos o reemplazarlos y la empresa se abstenga de hacerlo por cuenta de este. En acueducto, los artículos 2.3.1.3.2.3.11 y 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 regulan los medidores y su instalación cuando sea técnicamente posible. La configuración de la omisión y la pérdida del precio exige establecer la causa, los deberes aplicables y el período involucrado.

"F-21. ¿Qué hechos y período deben demostrarse para aplicar la consecuencia prevista por la falta de medición imputable al prestador?"

Para aplicar la consecuencia del inciso final del artículo 146 de la Ley 142 debe identificarse el período concreto en el cual faltó la medición, la causa de esa falta, el deber legal, regulatorio o contractual cuyo incumplimiento se atribuye a la empresa y el nexo entre la acción u omisión identificada y la imposibilidad de determinar el consumo mediante medición.

No es suficiente acreditar que no hubo lectura o que el equipo presentó una anomalía. Debe establecerse, por ejemplo, si el prestador omitió instalar el medidor, no atendió oportunamente una revisión, no gestionó su reemplazo, no realizó las actuaciones a su cargo o incurrió en otra omisión determinante. En acueducto, esta valoración debe considerar los artículos 2.3.1.3.2.3.11 y 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 que permiten identificar los deberes que, según el supuesto concreto, pueden corresponder al usuario y al prestador respecto de los equipos de medida en acueducto, así como la verificación metrológica del artículo 2.5.1.4 de la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y gas, los artículos 30 y 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 que establecen las consecuencias jurídicas de la falta de medición y los mecanismos para determinar el consumo cuando la medición individual no es posible o resulta defectuosa. La valoración de los hechos y pruebas corresponde al caso concreto.

"F-22. ¿Puede el contrato de condiciones uniformes reducir o excluir esa consecuencia legal?"

No. El CCU no puede reducir, excluir ni desnaturalizar una consecuencia prevista por una norma legal imperativa. El inciso final del artículo 146 de la Ley 142 establece que la falta de medición por acción u omisión de la empresa le hace perder el derecho a recibir el precio; por tanto, las cláusulas del CCU deben interpretarse y aplicarse en armonía con dicha regla.

El artículo 128 de la Ley 142 define el contrato de servicios públicos como un contrato uniforme sometido al régimen legal y regulatorio de los servicios públicos domiciliarios. De igual manera, el artículo 133 ibídem dispone que se presumen abusivas las cláusulas que otorguen al prestador ventajas excesivas o restrinjan indebidamente derechos de los usuarios. En consecuencia, el CCU puede desarrollar aspectos operativos de medición y facturación, pero no puede desconocer la consecuencia legal prevista en el artículo 146 cuando se configure su supuesto de hecho.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"F-23. ¿Qué tratamiento procede cuando el medidor fue reportado como defectuoso y el prestador demoró su revisión, reparación o reemplazo?"

Cuando un medidor sea reportado como defectuoso, el prestador debe determinar la causa de la falla, aplicar las reglas sectoriales de revisión, retiro, reparación o reemplazo y definir la forma de facturación del período afectado. Si se acredita que la falta de medición obedeció a acción u omisión de la empresa, se aplica el inciso final del artículo 146 de la Ley 142 y la empresa pierde el derecho al precio del período respectivo; si no existe imputabilidad, pueden aplicarse los mecanismos de determinación sustitutiva previstos en esa norma.

El artículo 144 de la Ley 142 de 1994 dispone que, cuando el usuario, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta de este; en energía y gas, el numeral 4 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 precisa que, si la empresa se abstiene de hacerlo, se entenderá que es omisión suya la no colocación de los medidores. En acueducto, los artículos 2.3.1.3.2.3.11 y y 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 disponen reglas sobre reparación, reemplazo, garantía y cambio de medidores, y el artículo 2.5.1.4 de la Resolución CRA 943 de 2021 regula la verificación de su condición metrológica. En energía y gas, el numeral 3 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 permite acudir a promedios o aforos cuando el equipo fue retirado para revisión o calibración o se encuentre defectuoso. La imputación concreta de la demora exige valorar las actuaciones y soportes del caso.

"F-24. ¿Quién asume el riesgo económico de la demora cuando el equipo pertenece al usuario, pero su instalación, retiro o calibración depende del prestador?"

La propiedad formal del equipo no determina, por sí sola, quién asume las consecuencias económicas de una demora. Deben examinarse las obligaciones que la Ley 142, la regulación sectorial y el CCU asignan al usuario y al prestador respecto de instalación, acceso, lectura, revisión, reparación, retiro, calibración o reemplazo del medidor, así como la causa acreditada de la demora.

El artículo 144 de la Ley 142 de 1994, aplicable a los servicios sujetos a medición, dispone que no es obligación del usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada, pero sí repararlos o reemplazarlos cuando se establezca que no permiten determinar adecuadamente los consumos, y el artículo 145 ibídem faculta a la empresa para retirarlos temporalmente con el fin de verificar su estado. Para acueducto, el artículo 2.3.1.3.2.3.11 del Decreto 1077 de 2015 señala que el usuario no tiene la obligación de verificar que el medidor funcione adecuadamente, aunque debe repararlo o reemplazarlo cuando se establezca que no permite determinar el consumo de forma adecuada; el artículo 2.3.1.3.2.3.12 prevé que, si el medidor suministrado por la empresa falla durante el período de garantía, el costo de reparación o reposición es asumido por el prestador. En energía y gas, deben aplicarse los artículos 30 y 31 de la Resolución CREG 108 de 1997. En todos los casos, debe establecerse si la demora es imputable a alguna de las partes.

"F-25. ¿Cómo debe facturarse mientras se practica una prueba de laboratorio o se reemplaza el medidor?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Mientras se practica una prueba de laboratorio o se reemplaza un medidor, la facturación debe ajustarse al supuesto jurídico que se configure. Si existe imposibilidad razonable de medición no imputable a las partes, se aplican los mecanismos sustitutivos del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142; si existe una desviación significativa, se aplica la facturación temporal prevista por el artículo 149 mientras se establece su causa.
En energía y gas, el numeral 3 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 permite determinar el consumo mediante promedios del mismo usuario, de usuarios semejantes o aforo individual cuando el medidor sea retirado para revisión o calibración o se encuentre defectuoso. En acueducto, deben observarse las reglas del Decreto 1077 de 2015 sobre medidores y las disposiciones de la Resolución CRA 943 de 2021 sobre condición metrológica y revisión. La procedencia del método concreto depende de la causa, la imputación y los soportes acreditados.

"F-26. ¿Qué diferencia existe entre factura estimada por imposibilidad de lectura y factura provisional durante investigación de una desviación significativa?"

La factura estimada por imposibilidad de lectura o medición y la factura provisional por desviación significativa tienen fundamentos jurídicos distintos. La primera se deriva del inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y procede cuando no sea posible medir razonablemente con instrumentos, sin acción u omisión de las partes; en ese evento, el consumo puede establecerse por promedio del mismo usuario, promedio de usuarios semejantes o aforo individual.

La factura provisional, en cambio, se funda en el artículo 149 de la Ley 142. Procede cuando existe una desviación significativa frente a consumos anteriores que debe investigarse; mientras se establece su causa, se factura mediante los referentes legales, y al aclararla se carga o abona la diferencia. En acueducto y alcantarillado, los umbrales se encuentran en el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y gas, en los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificados por la Resolución CREG 105 007 de 2024.

"F-27. ¿Debe la factura provisional señalar expresamente que existe una investigación abierta y explicar cómo se obtendrá el ajuste final?"

El artículo 149 de la Ley 142 no establece una fórmula textual específica que deba incluir toda factura provisional. Sin embargo, el artículo 148 exige información suficiente para que el usuario conozca cómo se determinaron y valoraron sus consumos; por ello, la factura expedida mientras se investiga una desviación debe permitir identificar su carácter temporal, el período afectado y la base general de facturación utilizada.

En energía y gas, el artículo 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 establece expresamente que, mientras se determina la causa de la desviación, se factura el consumo promedio, el de usuarios semejantes o el resultante de aforo individual, según el CCU, y luego se ajustan los valores cobrados. En acueducto y alcantarillado, el artículo 149 de la Ley 142 y el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 deben aplicarse conjuntamente. Por tanto, la información suministrada debe permitir al usuario comprender que podrá presentarse un abono o cargo posterior.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"F-28. ¿Qué acto, registro o documento demuestra la apertura, alcance y fecha de una investigación de desviación significativa?"

La Ley 142 no exige un único acto formal o documento universal para demostrar la apertura de una investigación de desviación significativa. No obstante, el artículo 149 exige que la investigación se adelante al preparar las facturas, y el artículo 148 obliga a brindar información suficiente sobre la determinación del consumo. Por ello, el prestador debe contar con registros, documentos o actuaciones que permitan identificar la fecha de inicio, el período analizado, la desviación observada, el objeto de la verificación y las actuaciones desplegadas.

En acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 define los parámetros que activan la revisión previa. En energía y gas, los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 establecen mecanismos para identificar e investigar desviaciones. La forma concreta de documentar la apertura puede desarrollarse en los procedimientos internos y el CCU, pero debe permitir la trazabilidad y contradicción de la actuación en sede de PQR.

"F-29. ¿La investigación de una desviación debe iniciarse y documentarse antes de emitir la factura definitiva con el consumo anormal?"

Sí. Conforme al artículo 149 de la Ley 142, la investigación de desviaciones significativas debe realizarse al preparar las facturas. Mientras se determina la causa, la factura debe elaborarse con base en períodos anteriores, usuarios semejantes o aforo individual; solo una vez aclarada aquella procede efectuar el cargo o abono de las diferencias frente a los valores ya cobrados.

El Concepto SSPD-OJ-2025-088 precisa que la investigación constituye la primera obligación del prestador frente a una desviación y que la facturación temporal opera mientras se esclarece la causa. Por tanto, no resulta compatible con el artículo 149 sustituir esa investigación por una justificación posterior de una factura definitiva basada directamente en el consumo anormal. La aplicación concreta exige verificar cuándo se identificó la desviación, qué facturación se expidió y cuáles actuaciones se realizaron.

"F-30. ¿Qué contenido mínimo debe tener la investigación previa de una desviación significativa?"

La Ley 142 no fija un contenido técnico uniforme para todas las investigaciones de desviaciones significativas. Sin embargo, los artículos 148 y 149 exigen que la actuación sea apta para establecer la causa de la variación y para explicar la determinación posterior del consumo. En consecuencia, debe poder identificarse, como mínimo, el período examinado, el consumo de referencia, la variación detectada, la regla regulatoria aplicada, las actuaciones relevantes realizadas y la conclusión que funda el eventual cargo, abono o mantenimiento de la facturación temporal.

En acueducto y alcantarillado, esos elementos deben relacionarse con los parámetros del artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021. En energía y gas, con el procedimiento de los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificado por la Resolución CREG 105 007 de 2024. La necesidad y alcance de pruebas específicas dependen de la causa que se investigue y de los elementos acreditados en cada caso.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"F-31. ¿Debe incluir visita, verificación de lecturas, revisión de base de datos, análisis del medidor, evaluación de fugas o cargas y contraste con consumos históricos?"

La Ley 142 no exige que toda investigación de desviación significativa incluya necesariamente visita, revisión de bases de datos, examen de medidor, evaluación de fugas, inventario de cargas o cualquier otro elemento técnico específico. El artículo 149 exige investigar la causa de la desviación, por lo que las actuaciones deben ser adecuadas para ese propósito, atendiendo la naturaleza del servicio, el comportamiento observado y la regulación aplicable.

En energía y gas, el artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997 ordena adoptar mecanismos eficientes para investigar variaciones frente a consumos históricos. En acueducto y alcantarillado, la revisión debe ser consistente con los parámetros de la Resolución CRA 943 de 2021 y con las reglas sobre medición y condición metrológica. La OAJ puede indicar que el prestador debe adelantar verificaciones idóneas y efectivas, pero no imponer en abstracto un protocolo técnico único ni declarar qué prueba era indispensable en un caso particular.

"F-32. ¿Cómo se define una desviación significativa y quién fija los umbrales aplicables en cada servicio?"

La desviación significativa es una variación relevante entre el consumo facturado o registrado en un período y los consumos de referencia del usuario, definida conforme a los parámetros regulatorios de cada servicio. No equivale a una imposibilidad de medición ni demuestra por sí sola la causa de la variación; activa el deber de investigación previsto en el artículo 149 de la Ley 142.

En acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 define como desviaciones los aumentos o reducciones que, frente a los últimos tres períodos bimestrales o seis mensuales, superen 35% para consumos promedio iguales o superiores a 40 m³, o 65% para consumos inferiores a 40 m³; para instalaciones nuevas o sin históricos válidos establece límites de 1,65 y 0,35 veces el promedio del estrato o categoría. En energía y gas, los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificados por la Resolución CREG 105 007 de 2024, establecen límites superior e inferior a partir de los consumos históricos y desviaciones estándar. En aseo debe verificarse si la situación corresponde realmente a aforo, clasificación, multiusuario, unidad independiente u otra variable tarifaria, pues no procede trasladar automáticamente los umbrales de los otros servicios.

"F-33. ¿Debe el umbral constar en el contrato de condiciones uniformes y ser accesible al usuario antes de la facturación?"

Los umbrales de desviación significativa son obligatorios porque provienen de la regulación sectorial, no porque estén reproducidos literalmente en el CCU. En acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 los define directamente; en energía y gas, los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997, modificados por la Resolución CREG 105 007 de 2024, establecen el procedimiento y los límites aplicables.

En energía y gas, la posibilidad de que las empresas fijaran los porcentajes en el CCU se encuentra suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado desde el auto del 5 de abril de

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

2021, razón por la cual la CREG adoptó la metodología transitoria de la Resolución CREG 105 007 de 2024.

El CCU debe contener las condiciones de prestación y facturación que resulten exigibles y puede desarrollar la forma de aplicación de la regulación, pero no puede desconocerla ni modificarla sin fundamento normativo. Además, conforme al artículo 148 de la Ley 142, el usuario debe contar con información suficiente para conocer cómo se determinaron y valoraron sus consumos. Por ello, los parámetros regulatorios y las reglas contractuales aplicables deben ser accesibles y verificables para el usuario.

"F-34. ¿Qué ocurre si el prestador no definió el umbral, lo modificó sin informar o aplicó parámetros distintos a usuarios equivalentes?"

Si el prestador no aplica el umbral regulatorio vigente, lo modifica sin fuente normativa o utiliza parámetros distintos frente a usuarios comparables sin una justificación objetiva derivada de la regulación, puede comprometer el cumplimiento de sus obligaciones de facturación, información y revisión previa. El usuario puede controvertir la factura mediante PQR y recursos, conforme a los artículos 152 y 154 de la Ley 142.

En acueducto y alcantarillado, debe verificarse la aplicación del artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y gas, los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997, en la versión vigente. La determinación de un incumplimiento concreto requiere establecer el tipo de usuario, la periodicidad de facturación, el histórico de consumo, el umbral aplicable y las actuaciones desplegadas por el prestador.

"F-35. ¿Puede una reducción significativa del consumo activar la misma obligación de investigación que un aumento?"

Sí. El artículo 149 de la Ley 142 se refiere a desviaciones significativas frente a consumos anteriores sin limitarse a aumentos. En acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021 comprende expresamente aumentos o reducciones que superen los porcentajes o límites establecidos.

En energía y gas, la Resolución CREG 105 007 de 2024 modificó los artículos 37 y 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 y regula límites superiores e inferiores. Cuando el consumo se ubica por debajo del límite inferior, la empresa puede iniciar la investigación bajo los parámetros definidos en su CCU e informar esa decisión al usuario; cuando excede el límite superior, opera la obligación de iniciar la investigación. En aseo, la variación debe analizarse según la metodología tarifaria, aforo o clasificación que corresponda.

"F-36. ¿Cómo debe facturarse mientras se establece la causa de la desviación y qué métodos son admisibles durante ese lapso?"

Mientras se establece la causa de una desviación significativa, el artículo 149 de la Ley 142 dispone que la factura debe elaborarse con base en períodos anteriores, usuarios en circunstancias semejantes o aforo individual. Esta facturación tiene carácter temporal y debe

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

mantenerse hasta que se determine la causa de la variación, momento en el cual procede el abono o cargo de la diferencia.

En energía y gas, el artículo 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 concreta la regla: mientras se investiga una desviación, se factura el consumo promedio definido en la misma resolución, el de usuarios semejantes o el aforo individual, según el CCU. En acueducto y alcantarillado, debe aplicarse el artículo 149 junto con el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021. La elección concreta del método debe responder a la información disponible y poder explicarse al usuario.

"F-37. ¿Cuándo y cómo deben abonarse o cargarse las diferencias resultantes al finalizar la investigación?"

Las diferencias deben abonarse o cargarse una vez se determine la causa de la desviación significativa. El artículo 149 de la Ley 142 establece expresamente que, al aclararse la causa, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al usuario, según corresponda. Por tanto, el ajuste no puede desconocer la facturación temporal previamente realizada.

En energía y gas, el artículo 38 de la Resolución CREG 108 de 1997 dispone que, una vez determinada la causa, la empresa ajustará los valores cobrados conforme a las reglas aplicables. En acueducto y alcantarillado, el ajuste debe observar el artículo 149 de la Ley 142, los parámetros de la Resolución CRA 943 de 2021 y el artículo 150 cuando el cobro se origine en bienes o servicios no facturados oportunamente. El Concepto SSPD-OJ-2025-259 recuerda que el ajuste debe realizarse frente a los valores ya cobrados.

"F-38. ¿La liquidación del ajuste debe mostrar por separado cada período, lectura, cantidad, tarifa, subsidio, contribución, impuesto y valor ya pagado?"

El artículo 148 de la Ley 142 exige información suficiente, pero no contiene una lista única y uniforme de campos que deba incluir todo ajuste para todos los sectores. No obstante, la factura o el documento soporte debe permitir conocer el período afectado, la causa del ajuste, la forma de determinación del consumo y el resultado económico del cobro o abono, de modo que el usuario pueda verificar si se ajustó a la ley, la regulación y el CCU.

Cuando el ajuste derive de una desviación significativa, el artículo 149 exige identificar la diferencia frente a los valores previamente cobrados. La discriminación específica de lectura, cantidad, tarifa, subsidio, contribución, impuesto y pagos previos depende de la metodología aplicable: la regulación CRA para acueducto, alcantarillado y aseo, y la regulación CREG para energía y gas. Sin embargo, el documento no puede ser tan indeterminado que impida conocer el fundamento del cobro o ejercer PQR.

"F-39. ¿Puede el prestador acumular en una sola factura varios períodos ajustados sin ofrecer una explicación período por período?"

Un prestador puede reflejar en una factura varios períodos ajustados si el cobro es jurídicamente procedente y oportuno. Sin embargo, el artículo 148 de la Ley 142 exige información suficiente

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

para que el usuario conozca cómo se determinaron y valoraron los consumos, y el artículo 150 limita los cobros tardíos por error, omisión o investigación de desviaciones significativas.

Por ello, la acumulación debe permitir identificar los períodos afectados, la causa de la corrección, el método de determinación, los valores previamente cobrados y el saldo neto. Una suma global que no permita distinguir esos elementos puede impedir la contradicción del cobro y desconocer el deber de información. La procedencia concreta de acumular períodos exige revisar la causa del ajuste, la regulación sectorial, las fechas de entrega de las facturas y los soportes disponibles.

"F-40. ¿Qué reglas previenen la doble facturación cuando primero se cobra un estimado y después se cobra la diferencia basada en lectura real?"

La Ley 142 no utiliza de manera general la expresión "doble facturación"; sin embargo, el artículo 149 establece que, aclarada la causa de una desviación significativa, las diferencias deben determinarse frente a los valores que ya se cobraron y abonarse o cargarse según corresponda. De esta regla se desprende que, si se facturó temporalmente un consumo estimado o promedio, el ajuste posterior no puede cobrar nuevamente el total del consumo definitivo sin reconocer el valor ya facturado por el mismo período.

La prevención de duplicidad exige identificar el período, el consumo inicialmente determinado, el valor facturado y pagado, el consumo definitivo y la diferencia neta. Los Conceptos SSPD-OJ-2025-259 y SSPD-OJ-2025-344 reiteran que el cargo o abono procede sobre las diferencias frente a los valores cobrados. En otros supuestos de ajuste, la misma conclusión deriva de los artículos 146 y 148 de la Ley 142, pues el precio debe corresponder al consumo determinado y la factura debe permitir verificar esa correspondencia.

"F-41. ¿Cómo se verifica que el prestador descontó íntegramente lo ya pagado por consumos estimados antes de cargar una diferencia?

La verificación exige contrastar la factura inicial, los soportes de pago, el período al que se atribuye el consumo y el documento de ajuste. El prestador debe contar con información que permita identificar el valor previamente facturado o pagado y el crédito que se aplicó al determinar el saldo neto.

Cuando se trate de desviaciones significativas, el artículo 149 de la Ley 142 obliga a establecer la diferencia frente a los valores previamente cobrados. Por tanto, el usuario puede solicitar en PQR que se explique la relación entre la facturación temporal y el ajuste final, conforme a los artículos 148, 152 y 154 de la Ley 142. La revisión matemática y probatoria de un caso particular corresponde al trámite respectivo.

"F-42. ¿Qué tarifa debe aplicarse al ajuste: la vigente cuando se causó el consumo, la vigente cuando se tomó la lectura o la vigente cuando se emitió la factura?"

No existe una regla única de la Ley 142 que permita afirmar, para todos los servicios y todos los ajustes, que deba aplicarse siempre la tarifa vigente en la causación, la lectura o la expedición

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

de la factura. La tarifa aplicable debe determinarse según la causa y período del ajuste, la metodología tarifaria vigente para el respectivo servicio y las reglas regulatorias específicas.

En acueducto, alcantarillado y aseo, deben aplicarse las metodologías compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021 según el grupo regulatorio del prestador. En energía y gas, deben aplicarse las disposiciones tarifarias CREG vigentes para el período y actividad correspondiente. La OAJ puede indicar que un ajuste debe respetar la regulación tarifaria aplicable, pero no establecer la tarifa concreta sin identificar el servicio, el período, el tipo de usuario y los soportes de la liquidación.

"F-43. ¿Cómo deben recalcularse subsidios, contribuciones e impuestos cuando el ajuste modifica consumos de períodos anteriores?"

El tratamiento de subsidios, contribuciones, impuestos y demás componentes debe seguir la metodología tarifaria aplicable al servicio y al período que jurídicamente corresponda al ajuste. El artículo 89 de la Ley 142 regula el régimen de subsidios y contribuciones; el artículo 90 establece los elementos que pueden integrar las fórmulas tarifarias, sin que de esas normas se derive una fórmula uniforme de reliquidación para todos los sectores.

En acueducto, alcantarillado y aseo debe atenderse la metodología CRA compilada en la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y gas, la regulación tarifaria CREG aplicable a cada actividad y período. La OAJ no puede calcular en abstracto los componentes de un ajuste individual, pues ello exige verificar el período facturado, la clase de usuario, la tarifa, el subsidio o contribución aplicable y las reglas tributarias pertinentes.

"F-44. ¿Pueden cobrarse intereses de mora sobre consumos que el prestador no había facturado o cuya causa estaba bajo investigación?"

Los intereses de mora proceden sobre saldos insolutos de obligaciones exigibles, conforme al artículo 96 de la Ley 142, al CCU y a la regulación aplicable. La existencia física de un consumo o de una investigación no equivale, por sí sola, a una obligación exigible que genere intereses. Es necesario que el valor haya sido determinado, facturado, dado a conocer al usuario y no se encuentre afectado por una restricción legal de cobro.

Si el consumo no fue facturado oportunamente por error, omisión o investigación de desviaciones significativas, debe examinarse el artículo 150 de la Ley 142. Además, conforme al artículo 155, los valores objeto de reclamación o recurso oportuno no pueden exigirse como condición para tramitar la controversia ni servir de fundamento para suspensión mientras se decide el recurso, salvo las excepciones legales. El Concepto SSPD-OJ-2025-385 ha señalado que los valores oportunamente reclamados no generan intereses mientras se resuelven los recursos. En todo caso, tratándose de usuarios residenciales, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-389 de 2002, declaró la exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 96 de la Ley 142 en el entendido de que la tasa de interés moratorio aplicable es la prevista en el Código Civil, y declaró inexequible la capitalización de intereses.

"F-45. ¿Desde qué momento puede considerarse exigible un consumo que aparece como no registrado o pendiente por facturar?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Un consumo no registrado o pendiente por facturar se hace exigible cuando exista un cobro jurídicamente procedente, debidamente determinado, informado al usuario y facturado conforme a la Ley 142, la regulación aplicable y el CCU. La existencia material del consumo no implica por sí sola exigibilidad inmediata, pues deben observarse las reglas de medición o determinación sustitutiva, información de la factura y oportunidad del cobro.

El artículo 148 exige que el usuario conozca cómo se determinaron y valoraron los consumos, y el artículo 150 limita los cobros tardíos por error, omisión o investigación de desviaciones significativas. Si se trata de una recuperación de consumo no registrado, también debe establecerse su causa, período, método de determinación y, cuando se alegue dolo para superar el límite temporal, su comprobación.

"F-46. ¿Qué documento debe indicar el período exacto en que se causó un consumo pendiente y la razón por la cual no fue facturado oportunamente?"

El artículo 148 de la Ley 142 no exige un documento único con una denominación específica para identificar un consumo pendiente; sin embargo, la factura, la comunicación de ajuste o los soportes que fundamenten el cobro deben permitir al usuario conocer el período al que se atribuye el consumo, la causa de su facturación posterior y la forma en que se determinó y valoró el monto.

Si el valor se dejó de facturar por error, omisión o investigación de desviaciones significativas, esa información resulta además necesaria para verificar la aplicación del artículo 150 de la Ley 142. Por ello, el prestador debe poder identificar las facturas inicialmente entregadas, el período omitido, la causa de la falta de cobro y el documento mediante el cual incorpora posteriormente la suma. La suficiencia de esos soportes se determina en cada caso.

"F-47. ¿Cómo se cuenta el límite de cinco meses del artículo 150 de la Ley 142 cuando existen varios períodos omitidos o una investigación prolongada?"

El límite de cinco meses del artículo 150 de la Ley 142 debe analizarse respecto de los bienes o servicios que no fueron facturados y de las facturas entregadas en los períodos correspondientes. Cuando existan varios ciclos omitidos, no procede tratar toda la suma como un único cobro sin identificar cada período, las facturas entregadas y la causa de la falta de facturación.

El Concepto SSPD-OJ-2025-093 precisa que el término no es un plazo para adelantar investigaciones de desviaciones significativas, sino el máximo para incorporar en la factura los valores resultantes de ellas. En consecuencia, una investigación prolongada no elimina la obligación de observar el límite legal, salvo que se compruebe dolo del usuario. La aplicación concreta exige revisar cada ciclo, fecha de entrega y soporte de facturación.

"F-48. ¿El cómputo del límite de cinco meses parte de la causación del consumo, de la entrega de cada factura, del cierre del ciclo o de otro momento?"

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

El artículo 150 de la Ley 142 es expreso al señalar que el límite opera “al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas”. Por tanto, el criterio legal de referencia es la entrega de las facturas y no, en principio, la mera causación física del consumo, la lectura, el cierre comercial del ciclo o la elaboración de una nota interna.
La Corte Constitucional, en la Sentencia T-697 de 2002, al interpretar el inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142, recordó que corresponde a la empresa demostrar que dio a conocer la factura en la forma, tiempo, sitio y modo definidos en el CCU. Por ello, la aplicación concreta del artículo 150 exige verificar las facturas pertinentes y la constancia de su entrega o puesta en conocimiento conforme al contrato.

“F-49. ¿Puede el prestador interrumpir, suspender o reiniciar ese término mediante notas internas, visitas, apertura de investigación o facturas con valor cero?”

El artículo 150 de la Ley 142 no prevé que notas internas, visitas, apertura de investigación, registros administrativos o facturas de valor cero interrumpan, suspendan o reinicien por sí mismos el límite de cinco meses. La norma toma como referencia la entrega de las facturas y restringe el cobro tardío cuando este provenga de error, omisión o investigación de desviaciones significativas, salvo dolo comprobado.

Tales actuaciones pueden ser relevantes para reconstruir los hechos, demostrar la gestión desplegada o valorar la causa de un cobro; no obstante, no sustituyen la regla legal ni modifican automáticamente el punto de partida definido por el legislador. La OAJ no puede determinar en abstracto si una actuación concreta produjo algún efecto jurídico diferente, pues ello exige revisar los documentos y circunstancias del expediente.

“F-50. ¿Qué debe entenderse por error, omisión e investigación de desviaciones para efectos del cobro inoportuno?”

Para los efectos del artículo 150, el error y la omisión comprenden, en términos generales, situaciones en que el prestador dejó de incluir oportunamente bienes o servicios en la factura por deficiencias en lectura, registro, liquidación, determinación del consumo, parametrización, facturación u otras actuaciones a su cargo. La investigación de desviaciones significativas corresponde al deber previsto en el artículo 149 de la Ley 142 de esclarecer variaciones relevantes frente a consumos anteriores.

El artículo 150 enumera taxativamente esas tres causas —error, omisión e investigación de desviaciones significativas— como supuestos del límite temporal, salvo dolo comprobado. Su calificación exige establecer la causa real de la falta de facturación, no la denominación posterior del cobro. El Concepto SSPD-OJ-2025-093 y el Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034, allí retomado, desarrollan este alcance.

“F-51. ¿Qué estándar de prueba debe satisfacer el prestador para invocar la excepción de dolo del usuario?”

Para invocar la excepción de dolo del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, el prestador debe demostrar una conducta dolosa atribuible al suscriptor o usuario. La norma dispone que los cobros tardíos por error, omisión o investigación de desviaciones significativas solo pueden

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

superar el límite de cinco meses cuando se compruebe dolo; por tanto, no basta una afirmación unilateral ni una inferencia basada exclusivamente en la existencia de una irregularidad técnica. El dolo no se presume, artículo 1516 del Código Civil; debe probarse, junto con el nexo causal entre la conducta dolosa y la falta de facturación oportuna, según lo señalado en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-034.

La prueba debe permitir establecer, dentro de la actuación correspondiente, que el usuario actuó consciente y voluntariamente para producir o mantener la situación que impidió la facturación o el registro adecuado del consumo. La OAJ ha reiterado, entre otros en los Conceptos SSPD-OJ-2025-193 y SSPD-OJ-2025-370, que el dolo debe estar comprobado para excluir el límite legal. La valoración concreta corresponde al prestador en sede de PQR y, cuando proceda, a la autoridad competente, con garantía de conocimiento y contradicción del usuario.

"F-52. ¿La mera existencia de una anomalía, diferencia de consumo o sello roto permite presumir dolo y excluir el límite temporal?"

No. La existencia de una anomalía, una diferencia de consumo, un sello roto, una alteración física del equipo o una irregularidad material no permite presumir, por sí sola, el dolo del usuario ni excluir automáticamente el límite de cinco meses del artículo 150 de la Ley 142. Es necesario distinguir entre el hallazgo técnico, la determinación del consumo eventualmente no registrado, la identificación del período afectado y la prueba del elemento subjetivo de la conducta. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-270 de 2004, precisó que no existe una presunción de culpa del usuario y que corresponde a la empresa demostrar la anomalía para proceder al cobro.

En energía y gas, los artículos 30 y 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 regulan los efectos de la falta de medición y los mecanismos de determinación del consumo, pero no establecen una presunción general de dolo derivada de la sola anomalía. De igual manera, la recuperación de un consumo no registrado debe sujetarse a los artículos 146, 148 y 150 de la Ley 142, al CCU y a la regulación aplicable.

"F-53. ¿Debe existir una decisión motivada y controvertible antes de aplicar la excepción de dolo?"

Sí. Cuando el prestador pretenda invocar el dolo como excepción al límite de cobro inoportuno previsto en el artículo 150 de la Ley 142, debe existir una actuación o decisión motivada que identifique los hechos, los elementos que sustentan la imputación, el período involucrado y la consecuencia económica que se pretende aplicar. Ello se deriva del artículo 29 de la Constitución Política, del deber de información suficiente del artículo 148 de la Ley 142 y del derecho del usuario a presentar PQR y recursos conforme a los artículos 152 y 154 ibídem.

El usuario debe poder conocer la base de la imputación y controvertirla mediante los mecanismos previstos en el régimen de servicios públicos. La forma concreta de la actuación depende del servicio, del CCU y de la regulación aplicable; sin embargo, no resulta compatible con la exigencia de dolo comprobado fundar el cobro exclusivamente en una conclusión interna no comunicada ni susceptible de contradicción.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"F-54. ¿Qué ocurre si el consumo fue real pero la falta de facturación obedeció a errores de lectura, parametrización, migración tecnológica o gestión del prestador?"

Si el consumo fue real, pero no se facturó oportunamente por errores de lectura, parametrización, migración tecnológica, registro, liquidación o gestión atribuibles al prestador, deben examinarse las consecuencias previstas en los artículos 146 y 150 de la Ley 142. El hecho físico de que hubiera existido consumo no elimina automáticamente las restricciones legales al cobro cuando la falta de medición sea imputable a la empresa o cuando se trate de un servicio no facturado por error u omisión.

Cuando la omisión afecte la medición, el inciso final del artículo 146 establece que la empresa pierde el derecho a recibir el precio del período afectado si la falta de medición fue causada por su acción u omisión. Cuando el servicio no se facturó oportunamente por error u omisión, el artículo 150 limita el cobro al término de cinco meses desde la entrega de las facturas, salvo dolo comprobado del usuario. La determinación del supuesto aplicable exige establecer la causa concreta y el período involucrado.

"F-55. ¿Puede un prestador denominar "consumo pendiente" a un cobro que en realidad corresponde a una sanción, penalidad, pérdida de red o estimación no demostrada?"

El prestador no puede utilizar la expresión "consumo pendiente" para ocultar la naturaleza real del valor cobrado. Conforme al artículo 148 de la Ley 142, la factura debe suministrar información suficiente sobre la determinación y valoración de los consumos; además, la norma prohíbe cobrar conceptos diferentes a los previstos en el CCU o alterar la estructura tarifaria definida para el servicio.

Por tanto, si el valor corresponde realmente a una sanción, penalidad contractual, indemnización, pérdida general del sistema, daño, estimación no sustentada u otro concepto distinto al servicio efectivamente prestado, debe identificarse y tramitarse según su fuente jurídica propia. La denominación comercial o interna no excluye el análisis de los artículos 146, 149 o 150 de la Ley 142, ni permite eludir los deberes de información y contradicción. El Concepto SSPD-OJ-2025-123 recuerda que la factura debe permitir identificar la determinación y valoración de los cobros y consumos. Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1010 de 2008, unificó la jurisprudencia en el sentido de que las empresas de servicios públicos domiciliarios carecen de potestad para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios, aun mediante cláusulas del CCU.

"F-56. ¿Qué información debe acompañar todo cobro por consumo no registrado para distinguirlo de una sanción pecuniaria al usuario?"

Todo cobro por consumo no registrado o recuperado debe brindar información suficiente para que el usuario distinga si se refiere a un servicio efectivamente prestado y no registrado, o si corresponde a una sanción, penalidad, indemnización u otro concepto jurídico. Conforme al artículo 148 de la Ley 142, el documento debe permitir identificar la causa general, el período al que se atribuye el consumo, el método de determinación utilizado y las condiciones económicas del cobro.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Cuando existan valores previamente facturados o pagados por el mismo período y concepto, debe reconocerse su incidencia en el saldo neto. Si se trata de un ajuste derivado de una desviación significativa, el artículo 149 exige establecer la diferencia frente a los valores ya cobrados. La concreción documental depende del servicio: en acueducto y alcantarillado deben observarse las reglas CRA; en energía y gas, la Resolución CREG 108 de 1997 y el CCU; y en aseo, las variables tarifarias, de clasificación o aforo de la Resolución CRA 943 de 2021.

"F-57. ¿Cuáles son los límites jurídicos a los cargos basados en aforos, inventarios de carga, factores técnicos o reconstrucciones indirectas del consumo?"

Los cargos basados en aforos, inventarios de carga, factores técnicos o reconstrucciones indirectas deben fundarse en una habilitación legal, regulatoria o contractual aplicable y guardar relación verificable con el consumo que se pretende determinar. El artículo 146 de la Ley 142 autoriza, en los supuestos que regula, los promedios y aforos individuales, pero no habilita asignaciones arbitrarias, valores fijos carentes de sustento o métodos desvinculados de la causa y del período facturado.

En energía y gas, el artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997 regula la determinación sustitutiva en eventos de imposibilidad de medición, retiro, revisión, calibración o defecto del equipo. En acueducto, el Concepto SSPD-OJ-2025-200 señaló que, ante la imposibilidad de medir, el consumo debe calcularse mediante promedios históricos, usuarios semejantes o aforos individuales, y no mediante asignaciones arbitrarias o valores fijos no sustentados técnicamente. En aseo, el aforo se rige por el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015 y la Resolución CRA 943 de 2021.

"F-58. ¿Debe permitirse al usuario controvertir las variables, fotografías, pruebas del medidor, período de recuperación y fórmula antes de facturar definitivamente?"

Sí. El usuario debe poder conocer y controvertir los elementos relevantes que soportan la factura mediante las PQR y recursos previstos en los artículos 152 y 154 de la Ley 142. El artículo 148 exige que la factura contenga información suficiente sobre cómo se determinaron y valoraron los consumos, lo cual comprende, cuando sean el fundamento del cobro, el período atribuido, el método aplicado y las actuaciones relevantes de verificación.

Esto no significa que deba adelantarse un procedimiento técnico contradictorio previo a toda actuación comercial ni que el prestador esté obligado a suministrar información sometida legalmente a reserva. Significa que, antes o durante la discusión de la factura, el usuario debe contar con acceso a los elementos necesarios para comprender y controvertir el cargo. La valoración concreta de fotografías, actas, pruebas de medidor, variables, fórmulas o períodos de recuperación corresponde a la actuación respectiva.

"F-59. ¿Cómo debe preservarse la cadena de custodia de un medidor retirado y qué consecuencias tiene su ruptura o falta de trazabilidad?"

La regulación aplicable puede establecer reglas específicas sobre identificación, retiro, embalaje, traslado, custodia, prueba y trazabilidad de los equipos de medida. En términos generales, la cadena de custodia busca permitir que se establezca la identidad e integridad del medidor

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

retirado y la confiabilidad de las pruebas posteriores. Su relevancia se deriva de los deberes de información del artículo 148 de la Ley 142 y de la necesidad de que el usuario pueda controvertir el fundamento técnico del cobro.
El artículo 145 de la Ley 142 de 1994 y, en energía y gas, el artículo 26 de la Resolución CREG 108 de 1997 permiten a la empresa retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado y obligan a ambas partes a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren; por ello, el retiro debe documentarse. La falta o ruptura de trazabilidad no tiene una consecuencia única y automática para todos los casos; sin embargo, puede afectar la autenticidad, integridad, credibilidad o fuerza demostrativa del elemento técnico. La incidencia concreta debe valorarse conforme a los documentos, al CCU, a la regulación sectorial y a las pruebas disponibles en la actuación.

"F-60. ¿Tiene el usuario derecho a estar presente, designar acompañante, formular observaciones y recibir copia legible del acta de retiro, embalaje y prueba?"

El derecho del usuario a estar presente, designar acompañante, formular observaciones y recibir copia de las actas depende de la regulación sectorial, el CCU y el procedimiento aplicable. En energía y gas, el régimen de la Resolución CREG 108 de 1997 y la doctrina sectorial prevén que, cuando se retira un medidor, debe levantarse un acta que dé cuenta de la actuación y del estado del equipo, ponerla en conocimiento del usuario y entregarle copia en los términos aplicables.

La OAJ ha reiterado que el acta de retiro debe permitir al usuario conocer las condiciones en que se realizó la actuación y formular las constancias que estime pertinentes. En acueducto, la Resolución CRA 943 de 2021 contiene reglas sobre revisión y retiro de medidores; en todo caso, la OAJ no puede declarar en abstracto que un usuario tenía o no derecho a una actuación específica en un caso individual, pues ello requiere examinar la norma aplicable y los soportes de la actuación. En la Sentencia T-270 de 2004, la Corte Constitucional señaló que el usuario, o quien sea responsable del inmueble, debe tener la posibilidad de estar presente en la revisión de los equipos; y el Concepto SSPD-OJ-2025-335 indicó que las visitas de revisión deben notificarse previamente, que el usuario puede contar con asistencia técnica y que los hallazgos deben constar en un acta.

"F-61. ¿Puede fundarse el cobro exclusivamente en una prueba realizada por un laboratorio contratado por el prestador sin posibilidad real de contradicción?"

No resulta compatible con los artículos 148, 152 y 154 de la Ley 142 que un cobro se funde en una prueba técnica sin posibilidad de conocimiento y contradicción por parte del usuario. Si un laboratorio contratado por el prestador produce un informe que constituye fundamento de la factura, el usuario debe poder conocer los elementos relevantes de la prueba y controvertirlos mediante los mecanismos de PQR y recursos.

La contratación del laboratorio por parte del prestador no invalida automáticamente el resultado técnico; tampoco implica que este sea concluyente por sí solo. Su mérito depende de la regulación aplicable, la identificación y trazabilidad del equipo, el método utilizado, la documentación disponible y la posibilidad real de contradicción. La valoración de independencia, suficiencia y fuerza probatoria corresponde a la instancia competente en el caso concreto.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"F-62. ¿Qué valor probatorio tienen certificados de calibración, márgenes de error e incertidumbre de medición al calcular diferencias?"

Los certificados de calibración, los márgenes de error y la incertidumbre de medición son elementos técnicos relevantes para valorar la confiabilidad de un equipo o método y, cuando proceda, para determinar diferencias de consumo. No existe en la Ley 142 una regla única que les asigne un valor probatorio fijo o establezca una fórmula universal de corrección para todos los sectores.

Su alcance depende de la regulación técnica y sectorial aplicable, del tipo de equipo, del método de prueba, del período analizado y de los soportes del expediente. En acueducto, debe considerarse la regulación sobre condición metrológica de medidores de la Resolución CRA 943 de 2021; en energía y gas, las reglas CREG sobre medición y revisión de equipos. La OAJ puede explicar estas reglas generales, pero no determinar el valor probatorio de un certificado o margen de error en un caso individual.

"F-63. ¿Debe excluirse o corregirse el cobro cuando la incertidumbre del equipo o del método impide establecer con certeza razonable la cantidad consumida?"

Si la incertidumbre del equipo o del método impide establecer de manera razonable la cantidad de consumo atribuible al usuario, el prestador debe revisar la suficiencia de la base utilizada y aplicar, cuando proceda, los mecanismos legales y regulatorios de determinación del consumo. El artículo 146 de la Ley 142 conserva la medición como regla y permite mecanismos sustitutivos solo en los supuestos autorizados.

La decisión de excluir, corregir o mantener un cobro concreto no se deriva automáticamente de la existencia de incertidumbre; depende de su incidencia en la determinación del consumo, de la regulación técnica aplicable y de las demás pruebas disponibles. En todo caso, el artículo 148 exige que el usuario reciba información suficiente sobre la determinación y valoración del consumo, y pueda controvertirla en sede de PQR.

"F-64. ¿Qué deber de financiación o acuerdo de pago existe cuando un ajuste válido acumula varios períodos por causas no atribuibles al usuario?"

La Ley 142 de 1994 no impone una obligación única y general de financiación para todo ajuste acumulado, ni establece un número uniforme de cuotas, una tasa aplicable o un mecanismo obligatorio para todos los servicios. La posibilidad de acuerdos de pago o financiación depende del CCU, de la política comercial del prestador compatible con la ley y la regulación, y de las circunstancias del caso.

Sin embargo, cuando un ajuste válido concentre valores de varios períodos por causas no atribuibles al usuario, el prestador debe observar las reglas de facturación oportuna, información y cobro previstas en los artículos 148 y 150 de la Ley 142. Un acuerdo de pago no puede utilizarse para exigir valores no exigibles, eludir el límite del artículo 150, desconocer una reclamación o recurso oportuno ni trasladar al usuario las consecuencias de una deficiencia imputable al prestador. La OAJ no puede definir en abstracto el plan de pagos concreto que deba ofrecerse.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"F-65. ¿Puede suspenderse el servicio por no pagar inmediatamente la totalidad de un ajuste acumulado que está siendo reclamado o recurrido oportunamente?"

Mientras esté en trámite una reclamación o recurso oportuno contra una factura, el artículo 155 de la Ley 142 prohíbe exigir el pago del valor reclamado como requisito para atender el recurso. La misma disposición establece que, salvo los casos de suspensión en interés del servicio o cuando pueda hacerse sin que constituya falla, no puede suspenderse, terminarse o cortarse el servicio hasta que se notifique la decisión sobre los recursos interpuestos oportunamente.

Para recurrir, el usuario debe acreditar el pago de las sumas no objeto de recurso o del promedio de los últimos cinco períodos, según corresponda. Además, la suspensión por falta de pago debe observar el artículo 140 de la Ley 142 y las causales válidas del CCU; la existencia de un ajuste acumulado no implica por sí misma que todo el valor sea exigible ni que habilite inmediatamente la suspensión. Los Conceptos SSPD-OJ-2025-161, SSPD-OJ-2025-332 y SSPD-OJ-2024-076 reiteran estas reglas.

"F-66. ¿Qué controles debe implementar la Superservicios para detectar prestadores con tasas inusualmente altas de facturación estimada, ajustes o consumos recuperados?"

La SSPD puede emplear información sobre facturación estimada, ajustes, reliquidaciones, consumos no registrados, PQR, períodos sin lectura, investigaciones de desviaciones y revisión de equipos como insumo para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control. El artículo 79 de la Ley 142, modificado por la Ley 689 de 2001, y el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020 habilitan a la entidad para requerir información, practicar visitas, verificar la consistencia y calidad de los datos y controlar el cumplimiento de normas, regulación y contratos de servicios públicos.

El Concepto SSPD-OJ-2026-042 precisa que los indicadores sirven para seguimiento, monitoreo, prevención y priorización de supervisión, pero no constituyen por sí solos prueba concluyente de una infracción ni habilitan automáticamente una sanción. En acueducto y alcantarillado pueden considerarse indicadores de micromedición, estimaciones, desviaciones, PQR y revisión de medidores; en energía y gas, lecturas, estimaciones, investigaciones, ajustes, revisión de equipos y consumos recuperados; y en aseo, aforos, clasificación, multiusuarios, unidades independientes y consistencia de variables tarifarias. Toda actuación particular debe fundarse en la norma aplicable, los hechos verificados y el debido proceso. En energía y gas, el parágrafo 4 del artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997 obliga a los prestadores a reportar al SUI la información de las investigaciones por desviaciones significativas, sus causas y resultados.

- **8. Banco de preguntas "*R - PQR, reposición, apelación, queja y silencios*." 67 preguntas.**

"R-1. ¿Cómo diferencia la Superservicios una petición, una queja sobre la prestación, una reclamación contractual, una denuncia de vigilancia y un recurso administrativo?

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

R-5. ¿En qué supuestos una comunicación presentada directamente ante la Superservicios debe tratarse como denuncia, orientación, solicitud de silencio positivo o petición de interés general?"

El régimen de los servicios públicos domiciliarios no consagra el significado de denuncia, petición, queja y reclamo. En consecuencia, es preciso traer a colación las definiciones dadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Resolución 54 de 2017, así:

*"**Queja**: Cuando se formula una manifestación de protesta, censura, descontento o inconformidad en relación con una conducta que considera irregular de uno o varios servidores públicos o contratistas, en desarrollo de sus funciones o durante la prestación de sus servicios.".*

*"**Reclamo**: Cuando se exige, reivindica o demanda ante la entidad una solución, ya sea por motivo de interés general o particular, referente a la indebida prestación de un servicio o falta de atención de una solicitud.".*

*"**Denuncia**: Cuando se pone en conocimiento de la entidad una conducta presuntamente irregular para que se adelante la correspondiente investigación, para lo cual se deben indicar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, con el objeto de que se establezcan responsabilidades.".*

Ahora, respecto de la definición de "**petición**", el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia establece que es el derecho que tiene toda persona de presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general o particular. Así mismo, en los términos del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1º. de la Ley 1755 de 2015, las peticiones pueden ser presentadas de manera verbal o escrita.

Por su parte, en los términos del Concepto SSPD-OJ-2023-516, esta oficina indicó que la "**denuncia**" es "*el mecanismo a través del cual una persona natural o jurídica, pública o privada, por medio de aviso a la comunidad competente de una presunta actuación ilegal o de un suceso irregular, atribuible a funcionarios, pretende que la investigación surta la investigación correspondiente, con el fin de dictaminar sobre la veracidad de los hechos denunciados y la responsabilidad del servidor público que a juicio del denunciante, por un hecho o conducta imputable a este por acción u omisión, contraría el ordenamiento vigente a las obligaciones propias de su cargo".*

Ahora bien, de conformidad con lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la petición es la solicitud verbal o escrita que se presenta en forma respetuosa ante un servidor público o ante ciertos particulares con el fin de requerir la intervención en un asunto especial; mientras que la queja y el reclamo son una manifestación de descontento por un servicio, que no implica una petición de carácter general o particular y que por tanto no da inicio a una actuación administrativa.

En otras palabras, la queja y el reclamo no implican la petición de algo concreto ya sea general o particular, sino que se constituyen en un manifiesto en donde el quejoso presenta su inconformidad sin pedir algo en específico, contrario a la petición, la cual se reitera es una

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

solicitud que se presenta para obtener la intervención en un asunto especial, bien sea de carácter particular y concreto o general.

Por su parte, la denuncia se refiere a la comunicación de un hecho delictivo, como las denuncias de corrupción o soborno, o la solicitud de parte de un usuario en contra de un prestador de servicios públicos para que se inicien las investigaciones administrativas sancionatorias a que haya lugar, por la presunta infracción al régimen de los servicios públicos domiciliarios.
Por su parte, los recursos son medios de impugnación, utilizados para controvertir las decisiones de los prestadores concernientes a la negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación, tal como lo dispone el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Los artículos 13 al 23 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA – Ley 1437 de 2011 establece las reglas generales para la presentación de peticiones, señalando entre otros aspectos, las formas en que pueden ser presentados, los requisitos que deben tener y los términos en que la autoridad que la reciba debe emitir respuesta.

Particularmente, en materia de servicios públicos domiciliarios, los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994 establece que es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor y/o usuario pueda presentar ante los prestadores peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos, las cuales deberán ser tramitadas de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición, es decir, las contenidas en el CPACA – Ley 1437 de 2011 y en la Ley 1755 de 2015.

Por su parte, las quejas o reclamos cuando se presenten por el descontento de un usuario frente al servicio recibido por un funcionario de esta Superintendencia, tendrán el trámite de una investigación disciplinaria en el marco de la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario".

Ahora, respecto de las denuncias, se reitera que, en ejercicio de la función de control, esta Superintendencia ejecuta acciones encaminadas a ordenar los correctivos que considere necesarios para superar aquellas situaciones irregulares en que incurran sus vigilados, así como a sancionar las actuaciones que se aparten del ordenamiento jurídico al cual se encuentran sometidos. Estas acciones se manifiestan, por ejemplo, a través de la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994 y en la adopción de la medida de toma de posesión, entre otros, las cuales inician por solicitud de denuncias de los ciudadanos.

Finalmente, es preciso mencionar que el silencio administrativo positivo (SAP) se configura cuando la empresa no responde la petición, queja, reclamo o recurso dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su presentación, salvo que se demuestre que el usuario auspició la demora o que se requirió la práctica de pruebas.

Conforme el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, las causales de configuración del silencio administrativo en materia de servicios públicos domiciliarios, son: (i) falta de respuesta oportuna, es decir, la emitida por fuera de los 15 días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación; (ii) falta de respuesta y en el evento en que se considere configurado el

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

silencio administrativo positivo, el usuario podrá solicitar a esta entidad la imposición de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto, en los términos del artículo 158 ibídem.

En ese sentido, el usuario puede solicitar la investigación ante la Superintendencia una vez vencido el término legal sin respuesta. No hay un término específico para que la Superintendencia inicie la investigación, pero debe hacerlo con base en la solicitud y las pruebas aportadas.

En este punto, es preciso indicar que el silencio administrativo positivo en el contexto de los servicios públicos domiciliarios opera en los casos ya mencionados en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994*,* mientras que sus efectos operan por ministerio de la ley, lo que significa, que la decisión positiva ficta surge con independencia de la investigación que adelante la Superservicios, con miras a sancionar al prestador por incumplir sus obligaciones, y lograr la efectivización de los efectos del silencio.

Por último, en caso de que usted quiera ampliar la información contenida en el presente concepto, le invitamos a revisar el Concepto Unificado SSPD – OJU 2010–15, actualizado el 19 de agosto 2025, el cual contiene mayor información sobre el tema de defensa del usuario.

> ***"R-2. ¿Qué diferencia existe entre la queja como manifestación de inconformidad y el recurso de queja contra la negativa del recurso de apelación?***
>
> ***R-55. ¿En qué supuesto procede el recurso de queja cuando el prestador rechaza o no concede la apelación?***
>
> ***R-56. ¿El recurso de queja es facultativo, cuál es su término y qué documentos mínimos deben acompañarlo?***
>
> ***R-57. ¿Qué debe hacer la Superservicios si el prestador se niega a entregar copia de la decisión o del expediente necesario para sustentar la queja?***
>
> ***R-58. ¿Qué decisiones puede adoptar la Superservicios al resolver la queja y qué trámite sigue si concede la apelación?***
>
> ***R-59. ¿Procede algún recurso administrativo contra la decisión de la Superservicios que resuelve la apelación o la queja?"***

Tal como se indicó anteriormente una **queja** es una *"manifestación de inconformidad relacionada con la prestación del servicio o ejecución del contrato*", que no implica una petición de carácter general o particular y que por tanto no da inicio a una actuación administrativa.

Mientras que el **"Recurso de Queja"**, es un *"medio de impugnación"* o *"mecanismo procesal específico contra el rechazo o no concesión de la apelación",* el cual es facultativo y puede interponerse directamente ante esta Superintendencia, allegando copia de la providencia que

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

negó la apelación, tal como lo establece el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)**.**

El análisis que corresponde efectuarse frente a la interposición de este recurso se circunscribe a determinar si la negativa o rechazo de la apelación se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico. Por tanto, **no corresponde resolver en esta etapa el fondo de la controversia planteada frente al prestador**, pues ello será objeto del recurso de apelación únicamente si se determina que este resulta procedente y debe ser concedido.
De observar esta Superintendencia en el trámite del recurso de queja, que el recurso de apelación es procedente, ordenará al prestador que resuelva lo correspondiente a su competencia y continúe el trámite normal de la petición o queja.

Las decisiones que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios) emite al resolver un recurso de apelación **tienen naturaleza administrativa, no jurisdiccional.** La Superservicios actúa como superior funcional y no como autoridad judicial, ya que su competencia para conocer y decidir recursos de apelación es de carácter administrativo, conforme a lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y la Ley 1437 de 2011.

Así lo ha señalado esta Oficina: *"(…) la competencia para resolver los recursos de apelación presentados por los usuarios de servicios públicos domiciliarios contra las decisiones emitidas por sus prestadores es administrativa y no jurisdiccional, en la medida que (i) la Superintendencia no ha sido investida de facultades jurisdiccionales, y (ii) el control judicial de legalidad contra los actos definitivos que resuelvan las correspondientes actuaciones, se ha reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo[20](…)"*

Ahora bien, la decisión del recurso de queja es vinculante, dado que, si el suscriptor o usuario lo interpuso, y la Superintendencia decide que el rechazo del recurso de apelación por parte del prestador fue errado, deberá surtirse el recurso de apelación, lo cual implica que la decisión del prestador no se encuentra en firme.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las decisiones de los recursos de queja son actos administrativos, por lo tanto, susceptibles de ser revocados o demandados ante el juez competente; no obstante, mientras ello no suceda estos actos gozan del atributo de la firmeza, esto es, que son obligatorios y susceptibles de cumplimiento forzoso.

"R-3. ¿Qué autoridad debe recibir y resolver inicialmente las reclamaciones relativas al contrato de servicios públicos?

R-4. ¿Puede el usuario acudir directamente a la Superservicios para que decida el fondo de una factura sin haber reclamado ante el prestador?

R-6. ¿Qué decisiones del prestador son susceptibles de reposición y apelación bajo el artículo 154 de la Ley 142?

[20] Concepto SSPD-OAJ-2020-622

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

R-8. ¿Puede el prestador negar los recursos por haber titulado el usuario su escrito como "reclamo", "queja" o "derecho de petición" en vez de usar la denominación técnica?

R-9. ¿Qué deber tiene el prestador de interpretar integralmente la solicitud y dar prevalencia a su contenido sobre el título empleado?

R-12. ¿Desde qué momento se cuenta el término de cinco días para recurrir una decisión de facturación y cómo se acredita el conocimiento efectivo?
R-20. ¿Debe el recurso de apelación interponerse siempre en subsidio y en el mismo escrito de reposición ante el prestador?

R-21. ¿Puede la apelación subsanarse cuando el usuario expresó inequívocamente que pretendía revisión por la Superservicios pero omitió una fórmula sacramental?

R-39. ¿Desde qué día se cuenta el término de quince días hábiles para responder PQR y recursos presentados ante el prestador?"

Mediante el concepto unificado SSPD-OJU-2010-15, esta Oficina se pronunció sobre la defensa de los usuarios en sede de las empresas prestadoras de servicios públicos, precisando lo siguiente:

> *(…) Lo que se denomina en la Ley 142 de 1994, Defensa de los Usuarios en Sede de la Empresa, no es otra cosa que el derecho de los usuarios a presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.*
>
> *Sobre este aspecto, conviene precisar que estos no son los únicos derechos que se consagran a favor de los usuarios de los servicios públicos en la Ley 142 de 1994, como equivocadamente se cree. Por el contrario, a lo largo de dicha normativa se consagra un catálogo importante de derechos, entre ellos los previstos en su artículo 9, los relativos al acceso a los servicios públicos, los relacionados con la facturación, medición, etc., todos ellos destinados a la protección del usuario y al buen funcionamiento del mercado económico de los servicios públicos. (subrayas fuera de texto)*
>
> *Pero, además de las normas de protección previstas en la Ley 142 de 1994, las Comisiones de Regulación expiden normas de protección de los derechos de los usuarios. Dentro de estas se pueden citar la Resolución 108 de 1997(2), expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, y la Resolución 413 de 2006(3), expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA.*
>
> *Finalmente, la Constitución Política, como norma de normas, es aplicable también a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, en todo lo que tiene que ver con el derecho al debido proceso y sus diferentes instituciones. (…)"* (Subrayas fuera de texto).

La Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos domiciliarios, contiene todo un capítulo dedicado a la defensa del usuario en sede de la empresa, del cual se destaca el artículo 152 que establece lo siguiente: *"Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos."

A su vez, el artículo 153 de dicha Ley prescribe que las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición señaladas en la Ley 1437 de 2011 y, especialmente, en la Ley 1755 de 2015.

Por su parte, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 definió el recurso en sede de la empresa o prestador como un acto del suscriptor o usuario para obligar a aquella a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Por expresa disposición del artículo mencionado, los actos susceptibles de recurso son: los de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

En contra de las decisiones tomadas por la empresa o el prestador como respuesta al derecho de petición, es posible interponer recurso de reposición y, en subsidio, el recurso de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

De esta forma, el usuario tiene los mecanismos necesarios de protección para lograr el cumplimiento del contrato, a través de la contestación a dichas peticiones, quejas y reclamos, por parte de los prestadores. Dichas contestaciones se materializan en los actos que emiten los prestadores, los cuales deberán ser motivados e indicar de manera adecuada los recursos que proceden contra los mismos.

Así las cosas, si un usuario no está de acuerdo con la facturación efectuada por un prestador, deberá presentar la correspondiente reclamación ante este, y en caso de obtener una respuesta desfavorable podrá presentar los recursos de reposición y en subsidio apelación, de conformidad con el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, es importante indicar que el prestador deberá dar respuesta, tanto a la reclamación como a los recursos, dentro de los términos de ley; so pena de la configuración del silencio administrativo positivo y de las sanciones que pueda imponer esta Superintendencia por el incumplimiento de los términos legales. Lo anterior, de conformidad con el artículo 158 de la Ley 142 de 1994.

En suma, cuando el usuario no esté de acuerdo con la decisión de la empresa, puede interponer (i) **el recurso de reposición** y (ii) **en subsidio, el recurso de apelación**, en los términos indicados en referido artículo 154 ibídem.

El recurso de reposición debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión inicial del prestador, o para ser más precisos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de dicha decisión. Así mismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994, **el recurso de apelación no se puede presentar de manera directa, sino de manera subsidiaria del de reposición**, es decir, que siempre es obligatorio presentar el recurso de reposición, y de manera simultánea el de apelación en el mismo escrito, con el fin de que el prestador emita pronunciamiento respecto de su decisión inicial y así posteriormente allegue el expediente correspondiente a esta Superintendencia para conocer en segunda instancia.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En lo que respecta a la formalidad de indicar por parte del recurrente que interpone ***"recurso de reposición y en subsidio de apelación***", se debe precisar que en el derecho administrativo colombiano y en el régimen de servicios públicos, rige el **principio de eficacia, informalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas**; lo que significa que las empresas prestadoras no pueden usar la falta de una "fórmula sacramental" como excusa para rechazar una impugnación; sin embargo, si es pertinente que del texto del recurso se concluya que el usuario no está conforme con la decisión de la empresa y que acude a esta *Superintendencia* como segunda instancia.
Lo anterior, teniendo en cuenta que, tanto las autoridades administrativas, como las empresas de servicios públicos *(que ejercen funciones administrativas al resolver reclamos)* tienen el deber de encauzar las solicitudes mal formuladas por parte de sus usuarios.

> ***"R-7. ¿Cómo debe identificarse si una respuesta constituye un verdadero acto de facturación, negativa del contrato, suspensión, corte, terminación u otra decisión recurrible?***
>
> ***R-10. ¿Qué información sobre recursos, autoridad, término y forma de presentación debe contener toda decisión desfavorable?***
>
> ***R-11. ¿Qué efecto tiene una notificación que omite o informa de manera errónea los recursos procedentes y el plazo para interponerlos?***
>
> ***R-13. ¿Cómo se computa el término cuando la respuesta se entrega por correo electrónico, mensaje de texto, portal web, llamada, correo físico o publicación?***
>
> ***R-14. ¿Puede presumirse la notificación por el simple cargue de un documento en el portal del prestador sin aviso efectivo al usuario?***
>
> ***R-15. ¿Qué ocurre cuando el prestador no demuestra la fecha, contenido o destinatario de la notificación?"***

No todas las decisiones de las Empresas Prestadoras de Servicios Domiciliarios pueden ser objeto de recursos, contrario a ello, el artículo 154 ibídem, de manera expresa prevé que estos resultan procedentes contra los actos de "*negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.*", de suerte tal que los que se lleguen a incoar contra actuaciones que se refieran a otros temas, así como los interpuestos contra **(i)** Los actos de suspensión, de terminación y corte, cuando se pretenda discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso; **(ii)** Las facturas que tuvieren más de (5) meses de haber sido expedidas y **(iii)** Cuando no se acredite el pago de las sumas que no hayan sido objeto de recursos, o del promedio del consumo correspondiente a los últimos cinco (5) periodos, deberán ser rechazados por improcedentes, conforme lo indica el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, no debe entenderse como una restricción al derecho de contradicción de los usuarios de servicios públicos domiciliarios, sino como una forma de reconocer que no todos los actos emitidos por los prestadores de dichos servicios pueden ser considerados actos administrativos, en virtud del régimen jurídico privatista que cobija a dichos prestadores.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Ahora bien, en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, para determinar si la respuesta de una empresa constituye un acto administrativo recurrible, se debe evaluar el efecto jurídico de la decisión sobre el usuario, más allá del título o nombre que la empresa prestadora del servicio le dé al acto administrativo expedido.

Esto teniendo en cuenta que las decisiones emitidas por las empresas de servicios públicos, deben identificarse bajo ciertos criterios, de acuerdo a lo establecido en la Ley 142 de 1994; pues si se trata por ejemplo de un *"acto de facturación*", en el mismo deben estar inmersos los valores cobrados al usuario ya sea por consumos actuales, por recuperación de consumos etc., y si se trata de una *"negativa del servicio"*, la respuesta deberá indicar las razones por las cuales se niega formalmente el acceso al mismo.

En todo caso, cuando se está frente a una respuesta del prestador que atiende una petición o reclamación de un usuario, la misma debe cumplir obligatoriamente con los requisitos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y la Ley 142, de la siguiente manera:

- **Decisión expresa y de fondo**: Debe resolver de manera clara y definitiva la situación planteada (no pueden ser respuestas meramente informativas, de trámite o cartas de cortesía).
- **Motivación:** Debe contener los fundamentos de hecho (pruebas, lecturas, visitas técnicas) y de derecho (leyes, contratos de condiciones uniformes) que justifican la decisión.
- **Indicación de recursos:** La empresa tiene la obligación legal de plasmar de forma explícita al final del documento que contra ese acto proceden los recursos de reposición y en subsidio el de apelación, indicando los plazos legales para presentarlos.

De acuerdo con lo anterior, si la empresa emite una decisión que afecta la factura o la continuidad del servicio y **no incluye la mención de los recursos de la vía administrativa**, el acto sigue siendo recurrible y la omisión constituye una falla en el debido proceso por parte de la empresa, conducta que puede ser denunciada por el usuario ante esta entidad.

Así las cosas, se tiene que toda decisión de una empresa de Servicios Públicos que resuelva una petición o reclamación de manera desfavorable (total o parcial) para el usuario, debe incluir obligatoriamente información clara y expresa sobre las herramientas de defensa que este tiene, como son: información sobre los recursos que proceden, autoridad ante quien deben ser presentados y término para interponerlos.

Ahora bien, el acto que emita una empresa prestadora de servicios públicos **debe ser notificado al usuario**, tal como lo refiere el artículo 159 de la Ley 142 de 1994:

> *"**ARTÍCULO 159. DE LA NOTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN SOBRE PETICIONES Y RECURSOS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo. (…)"* (Subrayado fuera de texto).

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En ese sentido, el régimen de notificación de las decisiones que resuelven las peticiones, quejas y recursos presentados a los prestadores por los usuarios, se encuentra determinado por las garantías del debido proceso administrativo y en ese sentido la notificación del acto administrativo podrá realizarse a través de tres formas, atendiendo las condiciones y particularidades exigidas para cada una en el CPACA.

Estas formas son: (i) de forma prevalente, **la notificación personal**, (ii) por autorización del interesado, **la notificación a través de correo electrónico** y (iii) cuando no sea posible realizar la notificación personal u obtener información del interesado, será procedente la **notificación a través de aviso**.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la eficiencia y oponibilidad de las decisiones frente al interesado requieren el estricto cumplimiento del régimen de notificación previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). y ante su incumplimiento **no se tiene por hecha la notificación, ni la decisión produce efectos legales**, salvo, entre otros supuestos, que el interesado revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos correspondientes.

Bajo este entendido, la notificación personal se erige como la regla general, para lo cual deberá citarse al interesado en los términos previstos en el artículo 68 del CPACA, asegurando así el conocimiento del acto administrativo.

Ahora bien, es viable la notificación personal por medio electrónico la cual debe ser efectuada dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 56 de la ley 1437, modificado por el artículo 10 de Ley 2080 de 2021.

Conforme con esta norma, la notificación personal por medio electrónico procede siempre y cuando el administrado haya aceptado de forma expresa este medio de notificación y deberá practicarse a través del servicio de notificaciones que ofrezca la sede electrónica de la autoridad, adicionalmente, deberá certificarse la fecha y hora en que el administrado accede a la misma, para que se entienda surtida la notificación.

En este sentido, la notificación personal por medio electrónico se entiende surtida una vez se acredita la recepción del mensaje de datos, mediante una certificación emitida por una entidad autorizada, en la cual se indique la fecha y hora en que se accede al mensaje de datos por el destinatario, es decir, debe contar con el acuse de recibo del mensaje electrónico.

En este punto y en consideración a los interrogantes de la consulta, debe indicarse que una vez surtida la notificación por medio electrónico, se encuentra culminado el trámite de notificación, **por lo tanto, los términos para la presentación de los recursos o la caducidad del medio de control, comenzarán a contarse al día hábil siguiente del recibido del respectivo mensaje de datos.**

Ahora bien, de no se cumplirse con uno o alguno de los requisitos mencionados, la notificación no se entiende surtida, por lo cual, deberá subsanarse.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"R-16. ¿Los recursos pueden presentarse verbalmente, por correo electrónico, formulario web, aplicación móvil, oficina física o cualquier canal habilitado para PQR?

R-17. ¿Puede el prestador imponer horarios electrónicos que reduzcan el término legal o considerar presentado al día siguiente un escrito enviado dentro del último día?

R-18. ¿Qué constancia inmediata de recepción, fecha, hora, anexos y radicado debe suministrarse al usuario?

R-19. ¿Qué remedio tiene el usuario cuando el prestador se niega a recibir la PQR o el recurso, bloquea el formulario o no genera constancia?

R-22. ¿Qué alcance tiene el deber de asesoría al usuario y qué papel cumplen personerías, vocales de control y puntos de atención de la Superservicios?"

En materia de servicios públicos domiciliarios, las personas prestadoras tienen la obligación de garantizar mecanismos adecuados para la atención de las peticiones, quejas, reclamos y recursos formulados por los usuarios y suscriptores, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Ley 142 de 1994, normas que reconocen el derecho de los usuarios a presentar solicitudes relacionadas con la prestación del servicio.

Para esto, el régimen de los servicios públicos domiciliarios establece como obligación de las empresas constituir oficinas de peticiones, quejas y recursos encargadas de recibir, atender, tramitar y responder las solicitudes presentadas por los usuarios, suscriptores y suscriptores potenciales.

Bajo ese contexto, y teniendo en cuenta que en lo relacionado con el trámite de peticiones y recursos los prestadores ejercen funciones administrativas, resultan aplicables las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–. En particular, las establecidas en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios deben implementar mecanismos organizacionales que permitan una atención ordenada, eficiente y accesible de los usuarios, de acuerdo con las características operativas del prestador, el volumen de usuarios atendidos y las condiciones propias de la prestación del servicio en cada territorio.

Ahora bien, a pesar de que el ordenamiento jurídico no establece una estructura organizacional uniforme o rígida para todas las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, corresponde a cada prestador definir las condiciones operativas, administrativas y logísticas de sus oficinas y canales de atención, atendiendo las características propias de su área de prestación, el número de usuarios atendidos, las condiciones territoriales y la disponibilidad de herramientas tecnológicas.

De acuerdo con lo anterior, se puede deducir que el derecho de petición puede ejercerse mediante medios físicos o electrónicos proporcionados por la entidad pública obligada, según la preferencia del solicitante y estos canales, ya sean físicos o electrónicos, pueden ser empleados

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

de forma verbal, escrita o mediante cualquier otro método adecuado para la comunicación o transferencia de datos.

De esta manera, las peticiones presentadas a través de mensajes de datos por medios electrónicos habilitados por la autoridad pública deben ser recibidas y tramitadas de la misma manera que si se hubieran presentado en un medio físico. Adicionalmente, es necesario que los mensajes de datos utilizados permitan identificar al solicitante y confirmar que dicha persona aprueba el contenido enviado.

En este contexto, la sentencia T-230 del 7 de julio de 2020, relacionada al inicio subraya la relevancia de la flexibilidad y accesibilidad del derecho de petición, asegurando que, independientemente del medio utilizado, se respeten los principios básicos de este derecho, facilitando una comunicación efectiva y eficiente entre los ciudadanos y las autoridades.

Ahora bien, en lo que respecta a los horarios para la atención al público, las empresas prestadoras deben asegurar atención *"como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana"*, por lo que es necesario garantizar el mínimo legal para evitar vulneraciones a los deberes de dicha actividad.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde entonces a los prestadores definir las condiciones operativas y organizacionales para la atención de los usuarios, de conformidad con las características propias de la prestación del servicio, garantizando en todo caso el ejercicio efectivo del derecho de petición y el acceso de los usuarios a canales idóneos de atención, generando para ellos la respectiva constancia de recepción, fecha, hora, y radicado.

Además de la atención que deben brindar los prestadores a los usuarios, debe tenerse en cuenta que los personeros municipales también ejercen un papel importante, pues no solo prestan asesoría en el marco de la defensa de los mismos en el proceso de reclamación, sino que además tienen competencia para resolver en primera instancia las impugnaciones que se presenten respecto de la elección de vocales de control y aunque no ejercen funciones de inspección, vigilancia y control sobre los servicios públicos domiciliarios, sí ejercen su control disciplinario atribuido, respecto de los empleados públicos o de las personas que desempeñen funciones públicas, en los prestadores que administren recursos públicos.

Ahora, en cuanto a los vocales de control, es de indicar que estos son aquellos miembros de los Comités de Desarrollo y Control Social, que actúan como representantes de los mismos ante el prestador del servicio sobre el cual se va a efectuar la vigilancia y fiscalización correspondientes, ante las entidades territoriales y ante las autoridades nacionales en lo referente al respectivo servicio.

Cuyas funciones conforme el artículo 64 de la Ley 142 de 1994 son: (i) informar a los usuarios acerca de sus derechos y deberes en materia de servicios públicos domiciliarios, y ayudarlos a defender aquellos y cumplir éstos; (ii) recibir informes de los usuarios acerca del funcionamiento de las empresas de servicios públicos domiciliarios, y evaluarlos; y promover frente a las empresas y frente a las autoridades municipales, departamentales y nacionales las medidas correctivas, que sean de competencia de cada una de ellas; (iii) dar atención oportuna a todas las consultas y tramitar las quejas y denuncias que plantee en el comité cualquiera de sus

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

miembros y (iv) rendir al comité informe sobre los aspectos anteriores, recibir sus opiniones, y preparar las acciones que sean necesarias.

Finalmente, es preciso reiterar que esta Superintendencia protege los derechos y promueve los deberes de los usuarios frente a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas combustible. Para cumplir este propósito, la entidad realiza, entre otras, las siguientes acciones:

- Atiende las consultas de los usuarios sobre la prestación y facturación de los servicios públicos domiciliarios.
- Orienta la presentación de peticiones, quejas y reclamos ante las empresas prestadoras.
- Resuelve, en segunda instancia, las reclamaciones que presentan los usuarios ante las empresas prestadoras.
- Investiga y sanciona a las empresas que no dan respuesta adecuada ni a tiempo, a los reclamos de sus usuarios.
- Informa a las comunidades sobre los derechos y deberes que tienen como usuarios de los servicios públicos.
- Apoya a los comités de Desarrollo y Control Social (CDCS), en su labor de fiscalización de las empresas de servicios públicos.

"R-23. ¿Qué pagos debe acreditar el usuario para recurrir y cómo se calcula el promedio de los últimos cinco períodos cuando existen estimaciones, períodos atípicos o menos de cinco facturas?

R-24. ¿Debe el prestador expedir una factura separada por las sumas no controvertidas para permitir el pago y la continuación del recurso?

R-25. ¿Puede rechazarse un recurso cuando fue el propio prestador quien impidió pagar el valor no discutido o se negó a emitir factura parcial?

R-26. ¿Puede condicionarse la recepción o estudio del reclamo inicial al pago de la factura controvertida?

R-27. ¿Qué efectos suspensivos tienen la reclamación y los recursos sobre corte, suspensión, terminación, cobro e intereses de las sumas discutidas?

R-28. ¿Cómo se protege al usuario cuando una factura incluye simultáneamente valores controvertidos y no controvertidos?"

El artículo 155 de la Ley 142 de 1994 establece que el prestador no podrá exigir la cancelación de una factura para atender un recurso sobre esta, lo que quiere decir que la interposición de los recursos no está supeditada a la cancelación de la factura objeto de controversia.

Presentada la reclamación contra determinada factura, el usuario y/o suscriptor puede solicitar al prestador, en aplicación del citado artículo, que se expida una factura provisional que excluya los valores que fueron reclamados, y así poder efectuar el pago de las sumas que no fueron discutidas.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En el régimen de los servicios públicos domiciliarios el recurso de apelación se concede con efectos suspensivos, hasta tanto no se haya notificado la decisión sobre el recurso, no se podrían ejecutar las acciones de firmeza de los actos de negativa, terminación, suspensión, corte o facturación del servicio expedidos por el prestador. En ese sentido, estando en trámite una actuación en esta Superintendencia con ocasión de un recurso de apelación contra dichas decisiones, para el prestador no sería posible resolver otra actuación que tiene como fundamento un aspecto que debe ser objeto de decisión en el trámite que se adelanta ante su superior funcional.

Ahora, no existe ninguna prohibición legal para que un usuario presente peticiones, quejas y recursos, sobre un mismo aspecto. Sin embargo, si estando pendiente la resolución de un recurso de apelación por parte de esta entidad (donde se cuestiona la falta de acreditación del requisito de encontrarse el usuario a paz y salvo para acceder a la terminación anticipada del contrato del servicio público de aseo), el usuario presenta al prestador una nueva solicitud de terminación sobre la misma cuenta contrato, soportada en el hecho de que se encuentra al día con sus obligaciones; se reitera que, hasta tanto no se resuelva la primera actuación en sede de apelación, para el prestador no sería posible acceder favorablemente la solicitud, atendiendo el efecto suspensivo que la ley le concede a dicho recurso.

Si la empresa prestadora niega injustificadamente recibir pagos parciales de los valores no reclamados, el usuario puede: i) Presentar un derecho de petición escrito exigiendo a la empresa que acepte el pago parcial de los conceptos no disputados, adjuntando prueba del intento de pago, ii) solicitar por escrito el desglose detallado de los conceptos no reclamados, para garantizar transparencia en la liquidación y/o iii) acudir a la Superintendencia mediante queja formal, alegando violación al artículo 155 ibídem, que permite pagar *"las sumas no objeto de recurso"* sin exigir el pago total, teniendo en cuenta que como se indicó las empresas no pueden condicionar el pago parcial al abono de valores en disputa.

"R-29. ¿Qué contenido mínimo debe tener la respuesta del prestador para considerarse clara, precisa, congruente, motivada y de fondo?

R-30. ¿Una respuesta que transcribe normas sin aplicarlas a los hechos y pruebas planteados satisface el derecho de petición?

R-31. ¿Debe el prestador entregar copia de los documentos, lecturas, fotografías, fórmulas, actas y registros en los que funda la decisión?

R-32. ¿Qué ocurre si el prestador introduce en reposición razones o pruebas nuevas que el usuario no pudo controvertir en la decisión inicial?

R-33. ¿Tiene el usuario derecho a presentar, solicitar y controvertir pruebas durante la reclamación, la reposición y la apelación?

R-34. ¿Qué reglas gobiernan la pertinencia, conducencia, utilidad, decreto, rechazo y valoración de pruebas en estos trámites?

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

R-35. ¿Debe motivarse expresamente el rechazo de una prueba y señalarse la posibilidad de controvertir esa determinación?

R-36. ¿Cuándo la práctica de pruebas permite superar el término de quince días hábiles y qué aviso debe recibir el usuario?

R-37. ¿Qué debe contener el aviso sobre período probatorio, fecha exacta de vencimiento y eventual prórroga?

R-38. ¿Puede el prestador invocar genéricamente una "investigación" sin decreto de pruebas, actuaciones concretas ni comunicación al usuario para evitar el silencio positivo?"

De conformidad con el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, el prestador debe expedir la respuesta a la petición, queja o recurso que le presente el usuario dentro de los 15 días siguientes contabilizados desde el mismo día en que tal solicitud se presente y una vez producida la respuesta, cuenta con un plazo de 5 días para enviar la comunicación mediante la cual cite al usuario para notificarle la decisión.

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

En Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa – la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisadas en su jurisprudencia indicando:

"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.
Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

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

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

De acuerdo con lo anterior, resulta relevante reiterar que conforme lo ha sostenida la jurisprudencia constitucional la naturaleza del derecho de petición y, en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar, es la certidumbre de que,

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva en su fondo lo pedido por el particular.

Lo anterior quiere decir que la simple transcripción formal de disposiciones normativas, regulatorias, etc., sin realizar el ejercicio de subsunción *(es decir, sin conectar la norma con los hechos específicos y las pruebas del caso)*, **vulnera el derecho fundamental de petición** por falta de motivación material.

Al respecto la jurisprudencia constitucional es clara en señalar que la motivación no es un mero formalismo; requiere que el prestador exponga las razones de hecho y de derecho que justifican su decisión, pues una respuesta puramente abstracta o genérica equivale a una falta de respuesta de fondo.

Ahora bien, de acuerdo a lo solicitado en la petición presentada por el usuario, el prestador está obligado a adjuntar o poner a disposición del mismo todas las evidencias que sirvieron de sustento para emitir la decisión, teniendo en cuenta que es su deber garantizar el **derecho de defensa y contradicción** al usuario.

En materia de servicios públicos, el recurso de reposición busca que el prestador revise su propia decisión inicial bajo el marco de lo que ya se discutió, por tanto, si el prestador cambia la motivación o refiere nuevos argumentos o pruebas vulnera al usuario su derecho a controvertir en esa primera instancia.

De otro lado, frente al tema probatorio, es pertinente indicar que dentro de las actuaciones administrativas que se desarrollan en el marco de la defensa del usuario en sede de la empresa, en el evento en que se decreten pruebas, estas deben ser ordenadas dentro del término de quince (15) días previstos para responder la respectiva petición o recurso.

Sin embargo, para que la empresa exceda el plazo de respuesta por práctica de pruebas, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. *En el evento en que se decreten pruebas dentro de la actuación administrativa éstas deben ser ordenadas dentro del término de quince (15) días previstos para responder la respectiva petición, queja o recurso.*
2. *En este caso debe entenderse suspendido el término para decidir y el plazo previsto por la administración para la práctica de pruebas debe sujetarse a lo previsto en el artículo 58 del Código Contencioso Administrativo.*

En esa medida, el término de respuesta se interrumpirá a partir de la expedición del auto de pruebas, para lo cual la empresa **deberá comunicar por escrito al usuario la decisión de practicarlas**.

De acuerdo con lo señalado, la decisión de decretar pruebas deberá estar motivada y señalará de forma expresa cuales pruebas se practicarán. Así mismo, se deberá dejar en el expediente el documento que acredite la efectiva comunicación al usuario de la decisión sobre la práctica de pruebas.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

En todo caso, el término para decidir y el plazo previsto para la práctica de pruebas debe observar lo previsto en el artículo 79 del CPACA., el cual señala un término **no mayor de treinta (30) días** y en caso de fijarse un término inferior, este podrá prorrogarse por una sola vez, sin que la prórroga exceda de treinta (30) días.

"R-40. ¿Qué eventos excluyen legalmente la configuración del silencio administrativo positivo y quién debe probarlos?

R-41. ¿Además de la respuesta tardía, puede configurarse silencio positivo por falta de respuesta de fondo o por notificación defectuosa?

R-42. ¿Qué debe hacer el prestador una vez configurado el silencio administrativo positivo y dentro de qué término debe reconocer sus efectos?

R-43. ¿Qué documentación debe aportar el usuario para solicitar a la Superservicios el reconocimiento o la efectividad del silencio positivo?

R-44. ¿La actuación para verificar el silencio positivo es independiente del procedimiento sancionatorio por respuesta tardía o inadecuada?

R-45. ¿Qué efectos tiene el silencio positivo sobre facturas posteriores, corte del servicio, cobro, reportes y valores ya pagados?

R-46. ¿Qué ocurre cuando el prestador expide respuesta después de configurado el silencio positivo e intenta desconocer el acto presunto favorable?"

El silencio administrativo positivo es una ficción legal creada por el legislador, como una especie de "sanción" por la negligencia en atender una solicitud efectuada ante la administración, la cual genera como consecuencia la presunción de que dicha solicitud se resolvió de manera positiva para el solicitante, por el hecho que la autoridad administrativa no la haya atendido dentro del término legal establecido, o no la haya resuelto de fondo o de forma completa y solamente opera en aquellos eventos que así se encuentre determinado de forma expresa en una disposición legal.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, subrogado por el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995, las empresas prestadoras de servicios públicos deben expedir las respuestas a las peticiones, quejas y recursos que les presenten sus suscriptores o usuarios dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación.

Pasado dicho término, salvo que se demuestre que el suscriptor o usuario auspició la demora, o que se requirió la práctica de pruebas, se entenderá que la respuesta a la petición o recurso **se resolvió de manera favorable,** situación ante la cual el prestador deberá, **dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento del término de los 15 días hábiles**, reconocer los efectos del silencio administrativo positivo y si el prestador no lo hace, el peticionario o recurrente podrá solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos el reconocimiento de dichos efectos y la aplicación de las sanciones correspondientes, adjuntando los soportes o

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

pruebas necesarios, como son copia de la petición no contestada por el prestador o copia de la respuesta emitida y que se considera extemporánea, sin resolución fondo o sin la debida notificación.

Ahora, para la eventual imposición de sanciones, la Superintendencia adelanta el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y para las actuaciones administrativas de reconocimiento de los efectos favorables del silencio administrativo positivo, aplicable el contenido en el artículo 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, que refiere al procedimiento administrativo general.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la causal que infringen los prestadores y por la cual opera el silencio administrativo positivo es la: **Falta de respuesta oportuna**, la cual se puede configurar cuando se afecta uno o varios de los siguientes elementos del núcleo esencial del derecho de petición: (i) **Pronta resolución**, la petición, queja o recurso no fue respondida dentro del término señalado por la ley, es decir, en el plazo de 15 días, contados a partir del día en que se presentó ante la prestadora; (ii) **Respuesta de fondo**, la petición no fue respondida de forma clara, precisa, congruente y consecuente, en general, no existió una respuesta material a la solicitud presentada y (iii) **Notificación de la decisión**, la petición, queja o recurso no fue notificada con sujeción a lo normado en la Ley 1437 de 2011.

Se excluye la configuración del silencio administrativo positivo en los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, cuando se susciten hechos imprevistos que le impidan al prestador emitir o notificar su decisión o cuando el prestador ordena en forma motivada la práctica de pruebas dentro de los quince (15) días hábiles que tiene para dar respuesta; sin embargo, frente a este escenario le corresponderá la carga de la prueba.

Finalmente, respecto de los efectos de las actuaciones una vez configurado el silencio administrativo positivo resulta valioso traer a colación lo indicado por esta Oficina Asesora en Concepto Unificado No. SSPD-OJ-2010-16, el cual señaló:

> *"(…)* ***3.3. LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO HACE INEFICAZ CUALQUIER DECISIÓN POSTERIOR DEL PRESTADOR SOBRE LOS MISMOS HECHOS QUE LO ORIGINARON Y SUSPENDE EL TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN.***
>
> *Una vez configurado el silencio administrativo positivo, el prestador pierde competencia para pronunciarse sobre la petición, queja o recurso del suscriptor o usuario.*
>
> *Al respecto, esta Superintendencia acoge el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado que se encuentra vertido en la Sentencia de febrero 5 de 1998, Sección Tercera, Expediente No. 98 AC-5436, según la cual: "Las actuaciones posteriores a la producción del acto presunto, tales como la respuesta, la interposición de recursos, resolución de los mismos, etc. son inocuas y, por tanto, no surten ningún efecto."*
>
> *De igual forma, en los casos en que se tramite el recurso de apelación ante la Superintendencia y al mismo tiempo se atienda una queja de un usuario por la supuesta ocurrencia del silencio administrativo positivo sobre los mismos hechos, se suspenderá el*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

trámite del recurso de apelación mientras se resuelve si hubo o no silencio y si hay lugar a sancionar.

De igual forma, en el evento en que se esté tramitando el recurso de apelación ante la Superintendencia y ésta encuentre que en dicho escrito se invoca por el apelante la existencia del Silencio Administrativo Positivo, o esta Entidad encuentre de oficio que frente a la decisión inicial de la empresa o del recurso de reposición presuntamente se configuró el silencio administrativo positivo, el funcionario competente deberá suspender el trámite del recurso de apelación iniciado por el usuario e iniciar la investigación por Silencio Administrativo Positivo.

Si de la investigación por silencio administrativo se establece que se configuró el acto ficto positivo, el funcionario competente se inhibirá para conocer del recurso de apelación. En caso contrario, esto es, si se concluye que no se configuré el silencio administrativo positivo, el recurso de apelación pasará a fallarse de fondo.

Así mismo, en los eventos en que el usuario solicite al prestador que reconozca los efectos del acto administrativo positivo y éste le niega el reconocimiento y le conceda los recursos de reposición y de apelación respecto de dicho silencio, la Superintendencia se abstendrá de tramitar el recurso de apelación y en su lugar iniciará la investigación por silencio administrativo positivo. (…)" (resaltado fuera de texto)

En este sentido y atendiendo lo señalado por el Consejo de Estado, esta Superintendencia ha previsto la suspensión del trámite para resolver los recursos de apelación interpuestos, cuando se encuentran en presencia de una posible configuración de un silencio administrativo positivo, toda vez que, cualquier decisión posterior que se tome frente a los mismos hechos que dieron origen al acto ficto positivo, hace inocuo el acto administrativo que se haya emitido, razón por la cual es necesario suspender cualquier trámite.

"R-47. ¿Dentro de qué término y mediante qué soporte debe el prestador remitir a la Superservicios el expediente del recurso de apelación?

R-48. ¿Qué documentos debe contener el expediente electrónico completo remitido en apelación?

R-49. ¿Qué consecuencias genera la remisión incompleta, tardía, ilegible, desordenada o sin índice del expediente?

R-50. ¿Debe la Superservicios informar al usuario la recepción del expediente, el número de radicado, la dependencia responsable y el estado del trámite?

R-51. ¿Puede el usuario aportar sustentación o pruebas adicionales directamente a la Superservicios durante la apelación y hasta qué momento?"

La Ley 142 de 1994 no incluyó el término en el cual las empresas deben enviar a la Superintendencia los expedientes para tramitar el recurso de apelación presentado por los usuarios.

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

Por tanto, con el objetivo de garantizar el derecho al debido proceso y una adecuada y oportuna respuesta a las reclamaciones de los usuarios, esta entidad se expidió la Circular Externa SSPD No. 000003 de 2004, reiterada en la Circular Externa SSPD No. 20221000000364, en la cual se estableció que los mismos dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en la cual se notifique la decisión del recurso de reposición, estableciendo además que deben ser remitidos con **TODA** la documentación relacionada con *la reclamación inicial, el pliego de cargos, los descargos correspondientes, la decisión empresarial con su constancia de notificación, el recurso de reposición presentado por el usuario y la decisión empresarial del recurso de reposición con su constancia de notificación* **y la portada que contenga la información básica del usuario, empresa, tipo de trámite y clasificación del expediente.**

De acuerdo con lo anterior, los prestadores deben remitir el expediente para trámite del recurso de apelación dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en la cual se notifique la decisión del recurso de reposición, so pena de la imposición de las sanciones correspondientes a que haya lugar por el incumplimiento de las normas a las que están sujetos.

Allegado el expediente por parte del prestador a la Superintendencia, se genera en el sistema el número de radicación de entrada y se asigna el expediente a la Dirección Territorial competente con el fin de que se inicie el trámite administrativo correspondiente.

El número de radicado otorgado al expediente, puede ser consultado en el sistema de información de la entidad en la dirección https://orfeoii.superservicios.gov.co/orfeo/consultaWeb/ y puede aportar sustentación y pruebas adicionales, siempre y cuando se respeten las oportunidades procesales y los límites normativos que rigen la vía administrativa.

Finalmente, de acuerdo con el parágrafo del artículo 159 de la Ley 142 de 1994, las partes están facultadas para presentar argumentos y proporcionar las pruebas que será considerada en la resolución de la segunda instancia, es decir, dentro del trámite del recurso de apelación.

Por su parte, el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, establece que durante la actuación administrativa y previo a que se profiera la decisión de fondo, se pueden aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales, así como que el interesado debe contar con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación antes de que se dicte una decisión de fondo.

En la actuación administrativa del recurso de apelación adelantada por esta Superintendencia son admisibles todos los medios de prueba señalados en la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso – CGP.

En esa medida, las decisiones deben ser fundamentadas en las pruebas que sean regular y oportunamente allegadas dentro de la actuación, estas deben ser valoradas en conjunto, siguiendo las reglas de la sana crítica y sin perjuicio de los requisitos y solemnidades descritas en la ley para la existencia y validez de los actos.

Así mismo, en la actuación administrativa del recurso de apelación esta Superintendencia puede solicitar la práctica de pruebas para tomar una decisión de fondo en caso de considerarse necesario, y debe dar traslado de las pruebas a la contraparte respetando su

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

oportunidad de controvertir los hechos y pruebas aportadas en esta instancia. En este caso, se deberá informar por correo certificado a las partes, con la indicación de la fecha exacta en que vence el término probatorio, que no puede ser superior a treinta (30) días hábiles, prorrogables hasta por otro tanto.

"R-52. ¿Cuál es el término aplicable a la decisión del recurso de apelación y qué efecto produce la falta de notificación expresa durante dos meses?

R-53. ¿La configuración del silencio negativo en apelación elimina la competencia de la Superservicios para decidir posteriormente?

R-54. ¿Qué información debe suministrarse al usuario sobre la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo frente al acto expreso o presunto?"

El régimen de los servicios públicos domiciliarios no previó un término en el cual la Superservicios deba resolver el recurso de apelación interpuesto a las decisiones finales de las actuaciones administrativas.

Por lo anterior, es necesario remitirse a la Ley general que rige las actuaciones administrativas, es así como el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) dispuso que las autoridades deberán resolver los recursos de reposición y apelación de plano, salvo que se haya solicitado la práctica de pruebas o se decreten de oficio; sin embargo, esta norma no señaló un plazo cierto para resolver estos, por lo que el Consejo de Estado llenó el vacío legal al decidir que el plazo con el que contarán las autoridades para resolver el recurso de apelación se regirá por lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, esto es 15 días hábiles, salvo que las condiciones particulares del caso requieran, por ejemplo, agotar un periodo probatorio, evento en el cual el término podrá prorrogarse por otro tanto, sin que pueda exceder de 30 días

Si transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición del recurso de apelación, sin que se haya notificado decisión expresa sobre este, se entenderá que la decisión es negativa, en los términos de la norma citada. En este evento, el usuario podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para lo pertinente, salvo que se haya notificado el auto admisorio de la demanda por la jurisdicción contencioso administrativo, según lo dispone el mismo artículo 86 del CPACA.

En este punto, es importante señalar que, si en el trámite de un recurso de apelación, esta Superintendencia evidencia la posible configuración del silencio administrativo positivo – SAP respecto del trámite de la reclamación en sede de la prestadora, deberá suspender el trámite del recurso de apelación mediante auto de trámite y remitir el expediente al área competente, a fin de adelantar la actuación correspondiente frente al SAP.

Por último, *"si en trámite del recurso de apelación un usuario pide algo no solicitado en sede del prestador o aduce nuevos hechos y pruebas, la Superintendencia deberá garantizar el debido proceso y dar traslado al prestador para que pueda controvertir los hechos y pruebas que no ha conocido por aparecer como nuevos en la instancia de apelación. Igualmente, si el usuario no formula nuevas pretensiones en la instancia de apelación, la Superintendencia al resolver el*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

recurso no puede de oficio ir más allá de lo pedido por el usuario, esto en virtud del principio de congruencia y lo señalado en el artículo 42 del CPACA."[21]

"R-60. ¿Cuándo puede solicitarse aclaración, corrección, adición o revocatoria directa sin convertir esos mecanismos en recursos no previstos?"

Se reitera que los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994 previeron la presentación de peticiones, quejas y recursos como parte de la esencia del contrato de prestación del servicio. Así, ante situaciones de inconformidad de un usuario, entre otros, frente a las facturas de cobro que les son remitidas, este puede acudir de forma directa ante el prestador, presentando las peticiones o reclamaciones que correspondan. Contra la decisión que resuelve la reclamación, proceden los recursos de reposición en sede del prestador, y el subsidiario de apelación ante esta Superintendencia.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena señalar que la diferencia fundamental entre los recursos y la revocatoria directa radica en la firmeza del acto administrativo y la oportunidad jurídica para utilizarlos. Los **recursos ordinarios** (como la reposición o la apelación) constituyen herramientas de impugnación dentro de la vía gubernativa que debe interponer el administrado en un término muy breve y perentorio tras la notificación, con el fin de corregir, adicionar o modificar un acto que **aún no se encuentra en firme** antes de acudir ante los jueces. Por el contrario, la **revocatoria directa** es una figura excepcional de autotutela de la administración que busca retirar del ordenamiento un acto que **ya cobró firmeza**, ya sea de oficio o a petición de parte, fundamentándose en causales estrictas de legalidad o mérito, como la violación de la Constitución, el perjuicio al interés público o un agravio injustificado. Cabe destacar que, a diferencia de los recursos, la revocatoria directa no revive términos legales para demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no procede recurso alguno contra la decisión que la resuelva y, si el acto original reconoció un derecho particular y concreto, la entidad no puede revocarlo unilateralmente sin el consentimiento expreso y escrito del ciudadano afectado.

"R-61. ¿Debe la decisión de apelación pronunciarse sobre todos los cargos y pruebas relevantes, incluso si el prestador omitió analizarlos?

Siempre que el recurrente cumpla los requisitos del artículo 77 del CPACA, particularmente el referido en el numeral 2 "*Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad",* esto es, que el recurrente realice la carga mínima de argumentación a través de la cual, se pueda establecer en los motivos que justifican la interposición del recurso la prueba ignorada, así como, el análisis de utilidad, conducencia y pertinencia de la prueba omitida y que de haber sido considerada sería otra la decisión que se habría adoptado.

Lo anterior, por cuanto es el recurrente quien en desarrollo del derecho que le asiste acude a la autoridad para que se resuelvan los motivos de inconformidad, siendo estos respecto de los cuales se debe pronunciar la segunda instancia, entendiendo que aquellos que no son objeto de inconformidad son aceptados y por tanto no deben ser valorados en la segunda instancia. De esta forma, si un aspecto del acto administrativo que es objeto del recurso de apelación no se

[21] *Ver Concepto Unificado SSPD-OAJ-2010-015*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

menciona aspecto alguno de inconformidad, no le asiste competencia a la segunda instancia para revisarlo de oficio, salvo que se configure una nulidad absoluta.

Lo anterior, en consideración de lo consagrado en el artículo 306 del CAPACA el cual determina que los aspectos no regulados expresamente en este se regirán por el CGP en lo que sea competente. A partir de lo anterior el artículo 328 ibídem determina: "*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante (…)"*

Por lo cual, de realizar el superior o la segunda instancia un pronunciamiento o modificación respecto de aspectos que no fueron objeto de apelación, se estaría incurriendo en una extralimitación de funciones y por tanto vulnerando el debido proceso, de forma particular, por cuanto legítimamente se encuentra la presunción de firmeza del acto respecto de aquellos aspectos que no fueron objeto de debate en el recurso de apelación

En este sentido, conforme con el artículo 79 de la Ley 1437 de 2011 en el recurso de apelación el competente debe revisar la legalidad de la actuación realizando especial énfasis en los argumentos que sustentan el recurso de apelación, lo cual conllevará, a su vez, la revisión de los hechos, la aplicación normativa y la valoración de las pruebas. Bajo este contexto, de encontrar la segunda instancia que existen pruebas legal y oportunamente aportadas pero que no fueron valoradas por la primera instancia y siempre que sea este el objeto del recurso, podrá según lo considere, realizar la valoración directa de las mismas, en su defecto, declarar la nulidad de la actuación y devolver el expediente a la primera instancia para que subsane el error.

Lo anterior, por cuanto la competencia de la segunda instancia está delimitada por quien interpone el recurso y expresa los motivos de inconformidad del mismo dando sobre estos la competencia al superior, considerando que el mismo no le es posible realizar de oficio dicha valoración, sobre el particular a través de Sentencia T-033 de 2002[22] la Corte Constitucional mencionó:

> *"(…) Cuando el administrado interpone un recurso en agotamiento de la vía gubernativa (reposición o apelación), mediante el ejercicio del derecho de petición, se limita el poder decisorio de la Administración, de tal manera que no puede fallar más allá ni por fuera de lo solicitado, pues dicha actuación constituiría una clara vía de hecho por desconocer los derechos constitucionales al debido proceso y a la prohibición de la no "reformatio in pejus". (…)"*

R-62. ¿Puede la Superservicios empeorar la situación del apelante único y cuáles límites derivan de la prohibición de reforma en perjuicio?"

En cuanto refiere al *no reformatio in pejus*, es de precisar que, al ser apelante único, existe una restricción respecto del superior que conoce el recurso de apelación de desmejorar la situación inicial de la señalada por la primera instancia, considerando que la segunda instancia queda restringida o limitada a pronunciarse de forma exclusiva sobre los aspectos de la decisión respecto de los cuales el recurrente presentó su inconformidad, es decir, no le es dable al

---

[22] *Sentencia T 033 de 25 de enero de 2002, M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-033-02.htm*

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

superior revisar o modificar aspectos del acto administrativo que fueron aceptados por el recurrente o que no controvirtió, por cuanto se violaría el principio a la *no reformatio in pejus.*

No obstante, es de precisar que existe una excepción respecto del superior que conoce el recurso de apelación y es cuando evidencia que el acto de primera instancia determine una ilegalidad manifiesta, en cuyo caso se configura la nulidad insubsanable y primaria el principio de legalidad frente al interés particular. Este aspecto fue mencionado a través de la Sentencia T- 237 de 2017 así:

"(…) Por lo tanto, jamás podrá decirse que, en un caso como el que se acaba de mencionar, el decreto oficioso de la nulidad absoluta lleve consigo la violación del principio de la reformatio in pejus porque la protección del orden jurídico es un interés general que debe prevalecer sobre el interés particular que contiene el principio de no reformar la sentencia en perjuicio del apelante único. (…)"

"R-63. ¿Cuándo puede ordenar la devolución de dineros retenidos sin justa causa y qué información debe contener esa orden para que sea ejecutable?"

El numeral 31 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, atribuye expresamente a la Superintendencia la facultad de ordenar, en el acto administrativo que resuelva el recurso de apelación, la devolución de los dineros que una empresa de servicios públicos retenga sin justa causa a un usuario.

Lo anterior, puede ser materializado, entre otros, como consecuencia de la decisión adoptada y que resuelve el recurso de apelación, en actuaciones relacionadas con pagos realizados por los usuarios. La orden debe indicar condiciones de tiempo, modo, lugar, así como, ser una orden con obligaciones, claras, expresas y exigibles.

Ahora bien, si la Superintendencia ordena dicha devolución y la empresa no lo hace dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación, adquiere todas las obligaciones del poseedor de mala fe, conforme al artículo 2319 del Código Civil, y deberá intereses de mora

Sobre el particular la Sentencia del Consejo de Estado con radicado 68001-23-31-000-2007-00514-01 y decisión del 9 de julio de 2020 señaló:

"(…) En este sentido, el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 prohíbe que en la factura se realice el cobro de servicios no prestados, tarifas y conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos.

Según los numerales 1º y 2° del artículo 79 ibídem, subrogado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994", ***a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios le corresponde evitar la afectación en forma directa e inmediata de los derechos de los usuarios a través de la vigilancia y control del cumplimiento del ordenamiento jurídico.***

*En desarrollo de esta función de control, conforme ha sido reconocido por esta Sección, "****la entidad cuenta con amplias facultades para ordenar los correctivos necesarios con el***

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

fin de subsanar las situaciones de los vigilados que transgredan, por acción u omisión, el orden jurídico vigente*. Debe advertirse que dicha función se realiza con la finalidad de proteger los derechos de los usuarios, los cuales además de gozar de una especial protección resultan ser el pilar fundamental en la prestación de los servicios públicos" (negrillas fuera de texto).*

Aunado a lo anterior, la Sala recuerda como ya lo ha mencionado con anterioridad la jurisprudencia de esta Sección, que el artículo 1524 del Código Civil prescribe que no puede haber obligación sin causa real y lícita, y que por su parte, el artículo 2315 dispone que se podrá repetir lo pagado por error de derecho, cuando el pago no tenía por fundamento ni aún una obligación puramente natural. (…)"

"R-64. ¿Qué seguimiento realiza la entidad al cumplimiento efectivo de las decisiones favorables al usuario y qué canal existe para denunciar su incumplimiento?

R-65. ¿Qué medidas proceden cuando el prestador repite en facturas posteriores el mismo cobro que fue revocado, modificado o reconocido como silencio positivo?"

La Superintendencia tiene, entre sus funciones, la de vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos por parte de los prestadores cuando dicho cumplimiento afecte directa e inmediatamente a usuarios determinados, lo que quiere decir que cuando una decisión favorable al usuario deba ser cumplida por el prestador y este no lo haga, el usuario puede poner el hecho en conocimiento de la Superintendencia para que se adopten las actuaciones administrativas que correspondan.

Frente al incumplimiento de las decisiones proferidas por esta Superintendencia, puede requerirse al prestador para que cumpla y, de persistir la renuencia, pueden imponerse multas sucesivas en los términos legalmente procedentes.

Para estos efectos, el usuario puede acudir a los **canales de atención de la Superservicios**, entre ellos la plataforma **TeResuelvo**, mediante la presentación de la correspondiente petición, queja o denuncia de incumplimiento, aportando copia de la decisión, constancia de su notificación y los elementos que permitan acreditar la falta de cumplimiento.

En los casos en que jurídicamente proceda, el incumplimiento de un acto administrativo también puede dar lugar al ejercicio de la **acción de cumplimiento**, en los términos establecidos por la legislación correspondiente.

En todo caso frente a las decisiones proferidas por esta entidad el prestador debe ajustar su facturación a la decisión administrativa que haya quedado en firme y no puede reproducir un cobro que haya sido expresamente revocado o dejado sin efecto, en los términos establecidos en la decisión correspondiente.

Atendiendo el alcance de las preguntas R66 y R-67, se procedió a solicitar apoyo a la Superintendencia Delegado para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, quien a través de correo electrónico respondió lo siguiente:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

"R-66. ¿Cómo debe garantizarse al usuario acceso en línea al expediente completo, historial de actuaciones, pruebas, notificaciones y decisión final?

El acceso de los usuarios a los expedientes administrativos debe garantizarse de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales aplicables, teniendo en cuenta la naturaleza de la actuación, la calidad en la que interviene el solicitante y la etapa procesal correspondiente.

En particular, es necesario distinguir entre los trámites de reclamación adelantados ante los prestadores de servicios públicos domiciliarios, las actuaciones administrativas relacionadas con los recursos de apelación y las investigaciones administrativas sancionatorias adelantadas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, el acceso al expediente debe armonizarse con las garantías del debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, la reserva legal de la información y los derechos de las personas involucradas. Por consiguiente, no resulta jurídicamente procedente establecer que cualquier usuario tiene acceso irrestricto e inmediato a la totalidad de un expediente durante la etapa de investigación.

Cuando la persona tenga la calidad de investigada o de sujeto procesal con derecho de acceso, deberá garantizarse el ejercicio de los derechos que le correspondan conforme al régimen aplicable, incluidos el conocimiento de las actuaciones y el acceso a las pruebas en las oportunidades legalmente previstas, sin perjuicio de las reservas que tengan fundamento legal. El acceso a la información de terceros también deberá sujetarse a las restricciones aplicables.

En consecuencia, la disponibilidad de herramientas digitales para consultar expedientes, actuaciones, notificaciones y decisiones debe desarrollarse respetando las reglas de acceso documental, las garantías procesales y las reservas legales. La digitalización y consulta en línea constituyen mecanismos para facilitar el acceso a la información, pero no eliminan las restricciones previstas en el ordenamiento jurídico.

Por tanto, se considera necesario que cualquier mecanismo de consulta en línea permita identificar el estado de la actuación y facilite el acceso a los documentos que legalmente puedan ser consultados por cada interesado, de acuerdo con su calidad y la etapa del procedimiento, garantizando la protección de la información sometida a reserva legal.

R-67. ¿Qué indicadores de calidad debería usar la Superservicios para evaluar la motivación, congruencia, oportunidad y cumplimiento de las decisiones de los prestadores?"

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios debería evaluar la calidad de las decisiones adoptadas por los prestadores mediante indicadores que permitan verificar tanto el cumplimiento de los requisitos legales y procedimentales como su incidencia en la protección efectiva de los derechos de los usuarios.

En este sentido, se propone considerar las siguientes dimensiones de evaluación:

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.

- Motivación y fundamentación jurídica de las decisiones. Evaluar si las respuestas a las peticiones, quejas y reclamos contienen una explicación clara, suficiente y verificable de los hechos, las pruebas y las disposiciones normativas o regulatorias aplicables. También se debe verificar que las decisiones relacionadas con la facturación, la medición del consumo, la suspensión, el corte y la prestación del servicio cuenten con sustento técnico y jurídico cuando corresponda.
- Congruencia y resolución integral de las solicitudes. Medir el porcentaje de reclamaciones en las que el prestador responde de manera expresa, clara y coherente a todos los asuntos planteados por el usuario, sin omitir pretensiones, formular respuestas genéricas o resolver cuestiones diferentes de las solicitadas. Este análisis debe considerar la correspondencia entre los hechos expuestos, las pruebas aportadas y la decisión adoptada.
- Oportunidad y cumplimiento de los términos legales. Determinar el porcentaje de peticiones, quejas y recursos resueltos dentro de los términos previstos en la Ley 142 de 1994 y las demás disposiciones aplicables, diferenciando los tipos de solicitudes y procedimientos. Asimismo, evaluar la oportunidad en la notificación de las decisiones y en la remisión de los expedientes a la Superintendencia cuando proceda el recurso de apelación.
- Cumplimiento efectivo de las decisiones. Verificar el porcentaje de decisiones que se ejecutan de manera completa y oportuna, incluyendo, según corresponda, ajustes de facturación, devoluciones, correcciones de información, restablecimiento del servicio u otras medidas ordenadas. El indicador debe distinguir entre la emisión formal de una decisión y su cumplimiento material.
- Garantías del debido proceso y acceso a los recursos. Evaluar si las decisiones informan adecuadamente los recursos procedentes, los plazos para interponerlos y la autoridad competente para resolverlos; si se tramitan conforme a las reglas aplicables, y si los expedientes se conforman y remiten con la integridad documental requerida.
- Reincidencia y efectividad de las acciones correctivas. Medir la frecuencia con la que se repiten los mismos errores jurídicos, técnicos o procedimentales, así como el cumplimiento y la efectividad de los compromisos de mejora establecidos en las actuaciones de inspección, vigilancia y control.

La evaluación de estos indicadores debe sustentarse en muestras verificables de expedientes y decisiones, y no exclusivamente en los reportes estadísticos suministrados por los prestadores. Además, los resultados deben analizarse de manera diferenciada por servicio público, tamaño del prestador, tipo de reclamación y nivel de riesgo, con el fin de evitar comparaciones que no reflejen las diferencias operativas y regulatorias existentes.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Claudia Alexandra Sierra Bohórquez – Profesional Especializado Grupo de Conceptos OAJ
Proyectó: Yadiris Paola Escandón Bedoya – Profesional Especializado Grupo de Conceptos OAJ
Proyectó: Carlos Antonio Bastos Arenas – Profesional Especializado Grupo de Conceptos OAJ
Revisó: Tania M. Osorio Cantor - Profesional Especializado Grupo de Conceptos OAJ
Ingrid Yohanna Amaya Saenz – Abogada contratista OAJ
Revisó: Marilú Castaño Arellano – Coordinadora Grupo de Conceptos OAJ

Copia académica ASD: identificadores y contactos omitidos; algunas imágenes de soporte se ocultan. Original conservado por separado.