

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 21

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-118

Señor
XXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado:

TEMA: MEDICIÓN DEL CONSUMO – DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS

Subtemas: Cambio de instrumentos de medida – facturación del servicio público – derecho de defensa en sede de empresa.

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

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

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

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

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

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

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la medición y facturación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. En ese sentido, las preguntas formuladas serán transcritas y resueltas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 943 de 2021⁷

Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034

Concepto SSPD-OJ-2024-314

Concepto SSPD-OJ-2024-450

Concepto SSPD-OJ-2025-093

Concepto SSPD-OJ- 2025-092

Concepto SSPD-OJ-2026-082

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) medición del consumo, (ii) desviaciones significativas, (iii) del cambio de los instrumentos de medida, (iv) facturación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y (v) derecho de defensa del usuario en sede de empresa.

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

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

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

⁶ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

⁷ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."

(i) **Medición del consumo**

Frente a la medición del consumo, sea lo primero indicar que el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 establece como uno de los derechos de los usuarios, el siguiente:

“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:

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, el artículo 146 de la Ley en mención establece:

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

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

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. (...)”
(Subrayas fuera del texto)

De este modo, los artículos mencionados reconocen de manera correlativa tanto los derechos como las obligaciones que les asisten a las partes del contrato para que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobra por efectos de la prestación del servicio, lo cual implica que la medición constituye la regla general para la determinación del consumo facturable, en desarrollo de los principios de eficiencia, transparencia y adecuada prestación del servicio.

Sobre este punto, indicó esta Oficina Asesora Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2024-314 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.”*

En ese sentido, por regla general los consumos deben medirse con instrumentos de medida que la técnica ha hecho posibles para que, con base en la diferencia real de lecturas que arrojen los medidores, el prestador efectúe el correspondiente cobro. No obstante, pueden presentarse casos en los cuales, el valor a cobrar no corresponda a la medición, dada la imposibilidad de medir razonablemente con instrumentos de consumo, evento en el cual la utilización de mecanismos alternativos de determinación del consumo debe ser excepcional, temporal y debidamente justificada.

El inciso 2 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 indica que, el valor de los consumos podrá establecerse, según dispongan las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales. Sin embargo, la alternativa de estimación de los consumos procede siempre que se trate de “un período”; es decir, de un ciclo facturado, tal como lo indicó esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2019-594, el cual, por lo general es mensual o bimensual, sin que resulte procedente su utilización de manera indefinida o sistemática, en tanto desnaturalizaría la regla general de medición real del consumo.

En cuanto a los instrumentos que se utilizan para las mediciones de los servicios públicos domiciliarios, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.1.1 en relación con el servicio de acueducto presenta las siguientes definiciones:

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

(...)

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.

(...)”

Y específicamente para el servicio de acueducto, expresamente los artículos 2.3.1.3.2.3.12. y 2.3.1.3.2.3.13 señalan:

“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 cuál 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." (Subrayas fuera del texto)

"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 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 como la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales." (Subrayas fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, se busca que, de ser posible cada acometida tenga un medidor de acueducto individual, así para los casos de propiedad horizontal, es decir edificios o unidades inmobiliarias cerradas, la regla general es que las zonas comunes también tengan medidores individuales y en casos excepcionales si por imposibilidad técnica no se pueden poner medidores individuales que permitan la micromedición, se deberá instalar un totalizador o medidor general que permita determinar el consumo de las áreas comunes que corresponderá a la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

De igual forma se indica que, en caso de fallas o desviaciones significativas, el prestador deberá facilitarle los medios para que el usuario pueda detectar la fuga y así tener un tiempo para realizar los arreglos respectivos, para lo cual tendrá un periodo de dos meses, en estos casos, el prestador cobrará el servicio mediante el consumo promedio de los últimos 6 meses, pasado este periodo el prestador volverá a facturar de acuerdo con el consumo medido, debiendo en todo caso garantizar el debido proceso, la información clara al usuario y la debida motivación de las decisiones adoptadas, en especial cuando se aparten de la medición real del consumo.

(ii) Desviaciones significativas

El artículo 149 de la Ley 142 de 1994 en relación con las desviaciones significativas establece que:

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. (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con la norma anterior, los prestadores de servicios públicos deberán investigar las desviaciones significativas frente a los consumos anteriores, mientras se establece cuál es la causa de la desviación, el prestador generará la factura teniendo en cuenta los periodos anteriores del usuario o de usuarios en condiciones similares o mediante aforo individual, lo cual constituye una medida transitoria de carácter provisional sujeta a la posterior verificación y ajuste definitivo del consumo.

Frente a este tema, esta Oficina en Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034 actualizado en 2019 indicó:

“(…)

Desviación Significativa

Ahora bien, como es sabido, la desviación significativa se define como el evento en el cual existe una variación en el consumo del usuario de un periodo al siguiente, igual o superior a un porcentaje que es establecido por el prestador en el caso de los servicios de energía eléctrica y gas combustible; y por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en el caso de los servicios de Acueducto y Alcantarillado.

La ocurrencia de una desviación significativa impone por ley a la empresa el despliegue de sus recursos para realizar una investigación para establecer las causas de dicha desviación, de la cual puede desprenderse o no, la identificación de consumos que no fueron objeto de facturación, como se explicó anteriormente.

No obstante, es evidente que pueden existir casos de consumo irregular por parte del usuario, cuya magnitud no alcanza a configurar una desviación significativa, es decir, casos en que el usuario se está beneficiando de consumos que no se registran en el medidor, pero que no constituyen una variación de tal magnitud que logre configurar desviación significativa que permitiera ser evidenciada y trajera consigo la consecuente investigación por parte del prestador para identificar dicho consumo irregular a recuperar.

Ahora bien, conviene plantearse si puede el prestador llegar por otra vía distinta a la investigación de una desviación significativa a establecer que hubo consumos no registrados en el medidor del usuario y tener el derecho a cobrar por ellos. La respuesta es necesariamente afirmativa.

En efecto, tanto el artículo 143 como el 145 de la Ley 142 de 1994, facultan tanto al prestador como al usuario para adoptar medidas tendientes a verificar la correcta ejecución y cumplimiento del contrato, así como verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo.

Es en el marco de estas facultades que las empresas de servicios públicos pueden realizar visitas técnicas de verificación del estado de la prestación del servicio, siendo igualmente posible que como resultado de las mismas se encuentre o determine la existencia de consumos que no fueron objeto de facturación por cualquier motivo y que no tuvieron el impacto necesario para configurar una

desviación significativa, pero que igualmente constituyen consumos y servicios prestados por los cuales el usuario debe pagar.

En ese sentido, 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, pues si bien no puede hablarse de una desviación significativa, a la luz de las definiciones ofrecidas anteriormente, es claro que el prestador es inducido a error en la determinación de consumo facturable, debido a la irregularidad.

La determinación de la participación dolosa del usuario en la irregularidad que induce el error, será la que defina si se aplica la limitación temporal del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, o se viabiliza, de ser comprobable, una recuperación de consumos por un lapso mayor a los cinco meses.

*No obstante lo anterior, como se resalta en el presente documento, indistintamente de que un prestador, por vía de la verificación o de desviaciones pueda cobrar consumos causados y no cobrados sea o no limitado a cinco meses, lo cierto es que solo puede cobrar lo que efectivamente logre probar, es decir, que **no existe ninguna clase de presunción de orden legal, regulatoria, jurisprudencial o doctrinaria que faculte a un prestador para cobrar consumos a menos que pruebe fehacientemente que dichos consumos efectivamente se generaron a favor del usuario.***

A manera de ejemplo, encontrándonos en el mes de junio, a través de una verificación, el prestador podría cobrar un consumo que no fue posible facturar en agosto del año anterior, pero solo podrá hacerlo si puede comprobar que en dicho mes se originó la causa y se generó el consumo que pretende cobrar ahora.

Así, si el prestador encuentra en la verificación que existe una manipulación al medidor que no causó desviación significativa pero sí consumos irregulares, a menos que pueda probar que dicha irregularidad se originó y mantuvo durante periodos anteriores al presente, solo podrá predicar el cobro del consumo que determine para el periodo en el cual se efectuó la visita de verificación.

Como puede apreciarse, se apeg a la ley indicar que el prestador puede recuperar consumos irregulares, pero igualmente opera conforme a la ley, que la carga probatoria reposa exclusivamente en el prestador en orden a demostrar que la irregularidad se cometió antes de la visita que la evidencia y más aún desde qué momento; como presupuesto para que pueda cobrar dichos periodos. De lo contrario, el prestador deberá conformarse con lo que pueda probar mediante la visita de verificación, que en principio no es más que el periodo presente en que ella se realiza. (...) (negrilla fuera del texto)

Para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, la regulación no establece un procedimiento técnico específico equivalente al previsto para los servicios de energía eléctrica y gas combustible, razón por la cual la determinación de las desviaciones significativas se rige por los criterios definidos en la normativa vigente, en particular lo dispuesto en la Resolución CRA 943 de 2021, así como por lo previsto en las condiciones uniformes del contrato, debiendo

en todo caso garantizarse el debido proceso, la motivación de las decisiones y la carga probatoria en cabeza del prestador:

“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).*
- 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.*

PARÁGRAFO. En zonas donde exista estacionalidad en el consumo, la comparación del consumo a la que se refiere este artículo, podrá realizarse con el mismo mes del año inmediatamente anterior.” (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, la CRA estableció los porcentajes que determinan cuándo ocurre una desviación significativa, basándose en el promedio de los consumos anteriores, de acuerdo con la periodicidad de la facturación, lo cual permite objetivar el análisis de variaciones en el consumo y activar el deber de verificación por parte del prestador.

En este contexto, la investigación de desviaciones significativas constituye una obligación legal del prestador, que debe adelantarse con sujeción a los principios de debido proceso, transparencia y motivación de las decisiones, garantizando al usuario el conocimiento de las actuaciones realizadas y la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Así mismo, la determinación de diferencias entre los valores facturados y los efectivamente consumidos deberá estar debidamente soportada en pruebas técnicas idóneas, sin que resulte procedente efectuar cobros con fundamento en presunciones o estimaciones no verificadas.

(iii) Del cambio de los instrumentos de medida

En cuanto a la revisión y cambio de medidor, esta Superintendencia mediante Concepto SSPD-OJ- 2025-092 señaló:

“(...) Con respecto a la revisión y cambio de medidor, esta Superintendencia mediante el Concepto Unificado SSPD -OJ-2009-2, en el cual señala:

(...) En atención a lo previsto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, son dos las causas por las cuales deben reemplazarse o repararse los medidores a costa del usuario y a satisfacción de la empresa: i) Por mal funcionamiento o ii) Por desarrollo tecnológico. En cualquier caso, si el suscriptor, pasado un período de facturación no ha tomado las acciones para hacerlo, la persona prestadora podrá hacerlo por cuenta del usuario. Tratándose de los servicios de acueducto y alcantarillado, debe recordarse que el artículo 12 de la Resolución CRA 413 de 2006, exige al prestador el aviso de la visita de revisión o retiro provisional.

Las causales anotadas son independientes y autónomas, de forma tal que no se puede predicar el mal funcionamiento en virtud de un desarrollo tecnológico, ni un cambio por desarrollo tecnológico como consecuencia de un mal funcionamiento.

En efecto, la primera de ellas obedece estrictamente a que el funcionamiento del medidor no permite determinar en forma adecuada los consumos, de forma que posiblemente existan fallas o irregularidades y por consiguiente la necesidad de que se pongan en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones (...). (Subrayas fuera de texto)

Lo anterior implica que, en eventos de cambio de medidores por mal funcionamiento y por avance tecnológico, los prestadores deberán notificar y explicar al usuario tal decisión, junto con el certificado de calibración o informe técnico de inspección del respectivo laboratorio, para que: (i) el usuario pueda elegir con libertad al proveedor del equipo de medida, de acuerdo con las características solicitadas por el prestador antes que trascurra un periodo de facturación y (ii) se pueda identificar las razones que justifican el reemplazo.

Ahora bien, atendiendo los planteamientos de este interrogante, es importante señalar que la pretensión de revisión, cambio o reposición de los instrumentos de medida son asuntos que, si bien se encuentran relacionados con la prestación de los servicios públicos, no hacen parte de los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

En consecuencia, si la reclamación presentada al prestador, es concretamente la revisión, cambio o reposición de los instrumentos de medida, la respuesta otorgada no será susceptible de recursos, al no acreditar el requisito de procedibilidad exigido por el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, es decir, que verse sobre actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

Ahora bien, en relación con las reclamaciones relacionadas con la medición de consumos con base en los cuales se efectúa la facturación si proceden los recursos, pues como se mencionó el consumo es el elemento principal de la factura de servicios públicos. (...) (subraya fuera de texto)

En sentido, cuando sea requerido el cambio de medidor por los aspectos contemplados en la Ley, en el servicio público domiciliario de acueducto la regulación establece el deber del prestador de

notificar al usuario de esta decisión, entre otros, con el fin de que éste pueda elegir si adquiere el equipo directamente con el prestador, o si lo hace a través de cualquier otro proveedor existente en el mercado, amparado en los derechos que le otorga la Ley 142 de 1994.

De igual forma, es importante traer a colación lo señalado en Concepto SSPD-OJ-2026-082 en el que se indicó:

(...) Sobre el particular, es importante referir que aun cuando el equipo de medida se encuentre operativo, ello no indica que se encuentra funcionando correctamente, pues puede estar ofreciendo una medida equivocada lo cual hace procedente su revisión por el prestador para determinar si es reparable o debe reemplazarse. En este sentido, tanto el reemplazo como la reparación se encuentran a cargo del usuario, conforme con la propiedad que ostenta respecto de dicho elemento, así como en consideración de las obligaciones asignadas por la norma.

Además, se resalta que la decisión del prestador de reemplazar el equipo y realizar el cobro al usuario, puede ser objeto de reclamación por ser un acto de facturación susceptible de los recursos establecidos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, es de advertir que, si se determina que el equipo de medida debe reemplazarse, la decisión debe estar soportada según la causal que haga procedente el cambio, por lo cual, luego de acreditada la justificación por el prestador, el usuario deberá acceder al cambio. En igual medida, es preciso mencionar que no le es dable al usuario manipular los instrumentos de medición y en general la conexión, sin el previo consentimiento del prestador, de conformidad con lo pactado en el contrato de prestación y en el marco de la normativa aplicable. (...)" (Subrayas fuera del texto)

En este contexto, resulta relevante precisar que la decisión de reemplazo del medidor no puede ser automática, sino que debe estar precedida de una verificación técnica que permita establecer la causal específica que lo justifica, ya sea por mal funcionamiento o por desarrollo tecnológico, debiendo el prestador acreditar dicha circunstancia.

Así mismo, el eventual traslado de costos al usuario deberá corresponder estrictamente a los eventos previstos en la normativa aplicable, evitando la imposición de cargas económicas que no se encuentren debidamente sustentadas.

Finalmente, cualquier actuación relacionada con la revisión, cambio o reposición de los instrumentos de medida deberá adelantarse con observancia del debido proceso, garantizando al usuario la posibilidad de conocer, controvertir y, en los casos procedentes, impugnar las decisiones que incidan en la facturación del servicio.

(iv) Facturación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

La Ley 142 de 1994 en su artículo 90 establecen los cargos que se pueden incluir en las tarifas, así:

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

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

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

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

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

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

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

Conforme con la norma en cita, los cobros permitidos en la factura, sin perjuicio de lo establecido por las comisiones de regulación, son: (i) un cargo por unidad de consumo, (ii) un cargo fijo y (iii) un cargo por aportes de conexión, los cuales deberán corresponder a servicios efectivamente prestados y a costos debidamente justificados, en observancia de los principios de eficiencia y transparencia.

Por su parte, el artículo 148 de la misma ley señala:

“ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se

determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

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

De la norma transcrita, se observa que en las facturas de los servicios públicos no se pueden cobrar servicios no prestados, tarifas o conceptos diferentes a los establecidos en las condiciones uniformes de los contratos de prestación del servicio público domiciliario.

En este sentido, la facturación constituye un acto fundamental dentro de la relación contractual, en tanto materializa el cobro del servicio, por lo que debe estar precedida de una adecuada determinación del consumo, debidamente sustentada en medición real o, de manera excepcional, en mecanismos alternativos conforme a la normativa vigente.

Así mismo, cualquier ajuste en la facturación derivado de la verificación del consumo deberá estar debidamente motivado, sustentado en pruebas técnicas idóneas y ser informado de manera clara al usuario, garantizando su derecho a conocer cómo se determinó el valor cobrado y a controvertirlo en sede del prestador.

Finalmente, la factura debe permitir al usuario comprender de manera clara y suficiente los elementos que la componen, incluyendo la forma en que se determinó el consumo, especialmente en aquellos casos en que se presenten variaciones significativas, lo cual resulta esencial para el ejercicio del derecho de defensa en sede de la empresa.

(v) Defensa del usuario en sede del prestador – Recursos - Procedencia

En materia de servicios públicos domiciliarios, (i) el suscriptor, persona natural o jurídica, con la que el prestador ha celebrado el contrato de servicios públicos, así como (ii) 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 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. <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.”

Ahora, es preciso manifestar que, 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 garantía de los principios de debido proceso, contradicción y transparencia en la relación contractual.

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, lo cual implica la obligación del prestador de resolver de fondo, de manera oportuna y debidamente motivada las solicitudes presentadas por los usuarios.

A su vez, el artículo 154 ibídem señala cuáles son las decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato de servicios públicos, y que son susceptibles de los recursos de ley, de la siguiente manera:

“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 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.” (Subraya y negrita fuera de texto)

Conforme lo dispuesto, 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, siempre que se trate de actos susceptibles de recurso conforme a lo previsto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Es importante resaltar que la decisión corresponde a los actos de: (i) negativa del contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) **facturación del servicio**, tal como se desprende del contenido del artículo 154 previamente citado.

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, y solamente surtida esta etapa, podrá esta Superintendencia avocar el conocimiento del caso, resolviendo el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria al de reposición.

Respecto a los recursos, el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 establece que:

“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.

<Inciso CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.

Sobre el particular, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-450 indicó:

“(…) De la norma precitada se desprende, por una parte, la prohibición a las empresas de servicios públicos de exigir sus usuarios, como requisito para atender un recurso, el pago de la factura objeto de reclamación; y, por otra parte, la obligación en cabeza de los usuarios o suscriptores, de pagar los valores o facturas que no sean objeto de la reclamación o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos.

Conforme con lo anterior, se deben diferenciar los siguientes escenarios:

1. Que el usuario inconforme con un acto de facturación puede formular los reclamos que estime convenientes a sus intereses, e interponer los recursos tendientes a obtener la prosperidad de sus pretensiones, sin que por otra parte tenga que pagar suma alguna para ser oído en sede administrativa. Sin embargo, cuando la reclamación se presente respecto de algunos conceptos o rubros específicos de la factura y no sobre la totalidad del valor facturado, la empresa solo puede exigir el pago de los rubros sobre los cuales el usuario reconoce deber, es decir, aquellos que no son objeto de reclamación.

2. En consecuencia, 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 citado artículo, expida una factura provisional que excluya los valores que fueron reclamados, y así poder efectuar el pago de las sumas que no fueron discutidas.

Lo anterior, permite establecer que no se trata que el usuario se pueda abstener de realizar el pago cuando no está de acuerdo con los valores facturados, sino que la ley permite que el pago de los valores reclamados quede de una u otra forma congelados hasta tanto no se resuelva la reclamación, tanto en sede del prestador como de esta Superintendencia, cuando se hayan presentado los recursos de reposición y el subsidiario de apelación.

En tercer lugar, el artículo en mención debe interpretarse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 154 ibídem, ya que el mismo establece una restricción temporal para interponer recursos en contra de facturas, así:

(…)

En ese sentido, es importante mencionar que, los suscriptores y/o usuarios deben interponer el recurso en contra de la facturación objeto de reclamación, dentro de los 5 días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión, y adicionalmente, no pueden reclamar facturas que tuvieran más de 5 meses de expedición. (...)”

En este contexto, resulta relevante precisar que el ejercicio del derecho de defensa por parte del usuario no lo exonera del cumplimiento de las obligaciones no discutidas, debiendo

garantizarse un equilibrio entre el derecho a controvertir la factura y la sostenibilidad en la prestación del servicio.

Adicional a lo anterior, se debe indicar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 158 de la citada ley (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 el silencio administrativo positivo previsto en la norma.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones para las preguntas presentadas en la consulta:

1. *Procedimiento aplicable para la verificación de consumos que se apartan de los promedios históricos.*
4. *Lineamientos sobre la procedencia de ajustes en la facturación ante variaciones significativas en el consumo.*

Los prestadores de servicios públicos deberán investigar las desviaciones significativas frente a los consumos anteriores, no obstante, mientras se establece cuál es la causa de la desviación, el prestador podrá facturar con base en consumos de períodos anteriores, de usuarios en condiciones similares o mediante aforo individual, como medida transitoria.

Para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, la regulación no establece un procedimiento técnico específico equivalente, razón por la cual la verificación de las desviaciones significativas se rige por lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y lo previsto en las condiciones uniformes del contrato, garantizando en todo caso el debido proceso y la motivación de las decisiones.

Si bien, para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado no existe un procedimiento técnico específico, la Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.13.1.6 señaló:

“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:

- d. *Treinta y cinco por ciento (35%) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m³).*
- e. *Sesenta y cinco por ciento (65%) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m³).*
- f. *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.*

PARÁGRAFO. *En zonas donde exista estacionalidad en el consumo, la comparación del consumo a la que se refiere este artículo, podrá realizarse con el mismo mes del año inmediatamente anterior.”* (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, la CRA estableció los porcentajes que determinan cuándo ocurre una desviación significativa, basándose en el promedio de los consumos anteriores, de acuerdo con la periodicidad de la facturación, lo cual permite identificar objetivamente dichas variaciones y activar el deber de verificación por parte del prestador.

En todo caso, los ajustes en la facturación derivados de dichas variaciones deberán estar debidamente soportados en pruebas técnicas idóneas que acrediten la causa del consumo, sin que resulte procedente efectuar cobros con fundamento en presunciones o estimaciones no verificadas.

2. Alcance de la facturación basada en lecturas reales frente a esquemas de facturación por promedio.

Por regla general los consumos deben medirse con instrumentos de medida que la técnica ha hecho posibles para que, con base en la diferencia real de lecturas que arrojen los medidores, el prestador efectúe el correspondiente cobro. No obstante, pueden presentarse casos en los cuales, el valor a cobrar no corresponda a la medición, dada la imposibilidad de medir razonablemente con instrumentos de consumo.

El inciso 2 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 indica que, el valor de los consumos podrá establecerse, según dispongan las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales. Sin embargo, la alternativa de estimación de los consumos procede siempre que se trate de “un período”, el cual, por lo general es mensual o bimensual.

En los eventos de fallas en la medición o desviaciones significativas, el prestador deberá adoptar las medidas necesarias para identificar la causa del consumo, incluyendo la verificación técnica correspondiente, e informar al usuario para que pueda adelantar las acciones que correspondan.

Durante el tiempo que dure la verificación, la facturación podrá realizarse con base en consumos promedio u otros mecanismos autorizados, de manera transitoria, y una vez determinada la causa, deberán efectuarse los ajustes correspondientes conforme a los resultados de la investigación.

En todo caso, la determinación del consumo y los valores facturados deberán estar debidamente soportados en información técnica verificable, sin que resulte procedente efectuar cobros con fundamento en estimaciones no justificadas.

3. Criterios para la determinación de posibles fallas en los medidores y asignación de responsabilidades.

En atención a lo previsto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, son dos las causas por las cuales deben reemplazarse o repararse los medidores a costa del usuario y a satisfacción de la empresa: i) Por mal funcionamiento o ii) Por desarrollo tecnológico.

En relación con la primera causal, esta obedece estrictamente a que el funcionamiento del medidor no permite determinar en forma adecuada los consumos, de forma que posiblemente existan fallas o irregularidades. Aun cuando el equipo de medida se encuentre operativo, ello no implica necesariamente que funcione correctamente, pues puede estar ofreciendo una medida equivocada, lo cual hace procedente su revisión por el prestador para determinar si es reparable o debe reemplazarse y, por consiguiente, la necesidad de que se ponga en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones.

Así las cosas, los prestadores deberán notificar y explicar al usuario tal decisión, junto con el certificado de calibración o informe técnico de inspección del respectivo laboratorio, para que: (i) el usuario pueda elegir con libertad al proveedor del equipo de medida, de acuerdo con las características solicitadas por el prestador antes que transcurra un período de facturación y (ii) se pueda identificar las razones que justifican el reemplazo.

En este sentido, tanto el reemplazo como la reparación se encuentran a cargo del usuario, conforme con la propiedad que ostenta respecto de dicho elemento, así como en consideración de las obligaciones asignadas por la norma.

Además, se resalta que la decisión del prestador de reemplazar el equipo y realizar el cobro al usuario podrá ser objeto de reclamación cuando dicha actuación tenga incidencia en la facturación del servicio, por ser un acto susceptible de los recursos establecidos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

5. Mecanismos técnicos idóneos para la validación del consumo registrado.

Como lo establece el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.1.1. existen diferentes tipos de instrumentos de medición, entre los cuales se encuentran:

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.*

De igual forma, el Decreto en mención establece que, de ser posible, cada acometida deberá contar con un medidor individual para así poder realizar la micromedición, lo cual constituye el mecanismo principal para la determinación del consumo real del usuario.

En los casos que los medidores estén presentando fallas se deben realizar visitas técnicas por parte del prestador, para realizar las revisiones y reparaciones respectivas, de lo cual se deberá informar al usuario las razones del cambio o reparación de dichos instrumentos, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones.

Es importante tener en cuenta que, los cobros permitidos en la factura, sin perjuicio de lo establecido por las comisiones de regulación, son: (i) un cargo por unidad de consumo, (ii) un cargo fijo y (iii) un cargo por aportes de conexión; es decir que no solo se tiene en cuenta el consumo, sino que la factura está compuesta por otros elementos.

6. Parámetros para la atención de reclamaciones de usuarios en estos eventos, garantizando el debido proceso.

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.

Es importante resaltar que las decisiones que de forma expresa fueron señaladas por el legislador como susceptibles de recurso son los actos de: (i) negativa del contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) **facturación del servicio**, tal como se desprende del contenido del artículo 154 previamente citado.

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, y solamente surtida esta etapa, podrá esta Superintendencia avocar el conocimiento del caso, resolviendo el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria al de reposición.

En todo caso, el trámite de las reclamaciones deberá garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción del usuario, así como la oportuna resolución de fondo por parte del prestador.

Adicionalmente, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994, la falta de respuesta dentro del término legal podrá dar lugar a la configuración del silencio administrativo positivo, con las consecuencias jurídicas que ello implica para el prestador.

7. Alcance de las medidas aplicables durante el trámite de reclamaciones relacionadas con la facturación.

Conforme a lo dicho, se puede establecer lo siguiente: (i) los prestadores de servicios públicos, en el marco de los recursos interpuestos en contra de las facturas, **no pueden exigir más allá de lo previsto en los artículos referenciados de la Ley 142 de 1994 por lo cual, no podrán exigir el pago de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con esta;** (ii) es obligación de los usuarios realizar el pago de los valores o facturas que no sean objeto de reclamación; (iii) al usuario le asiste el derecho de reclamar la factura o conceptos de esta que así considere; y (iv) el prestador debe expedir una factura parcial o provisional que contemple los valores que no son objeto de reclamación.

En todo caso, durante el trámite de la reclamación, el prestador deberá abstenerse de adoptar medidas que afecten la prestación del servicio respecto de los valores en discusión, mientras no exista una decisión de fondo debidamente notificada.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)