

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **15**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-174

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Subtemas: Determinación del consumo. Facturación.

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

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

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

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

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

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

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 de la ciudadana, trasladada por la Contraloría General de la Nación, contiene una serie de preguntas relativas a la facturación del servicio público de acueducto y los cobros no autorizados y los cobros inoportunos, por lo que éstas serán transcritas y se les dará respuesta en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia

Ley 142 de 1994⁵

Concepto SSPD-OJ-2025- 433

Concepto SSPD-OJ-2025- 213

Concepto SSPD-OJ-2024-72

CONSIDERACIONES

Previo a resolver las inquietudes planteadas, es preciso indicar que en sede de consulta no es procedente para la Superservicios emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, razón por la cual no puede esta Oficina entrar a resolver situaciones particulares que puedan ser objeto de conocimiento posterior por parte de la Superintendencia ni pronunciarse sobre temas que no se encuentren de forma expresa dentro de sus facultades.

Al margen de lo anterior, con el propósito de orientar la consulta y responder a los interrogantes formulados, se efectuarán algunas consideraciones generales en referencia a los siguientes ejes temáticos: (i) facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (ii) medición del consumo, (iii) facturación de los servicios públicos domiciliarios y (iv) cobros no autorizados y cobros inoportunos.

(i) Facultades de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Con respecto a las competencias constitucionales, legales y jurisprudenciales que le han sido asignadas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se puede colegir que en concordancia con los artículos constitucionales 367 y 370, el legislador promulgó la Ley 142 de

⁵ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras Disposiciones”.

1994, por la cual determinó que las funciones presidenciales de control, inspección y vigilancia que recae sobre las empresas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, estaría en cabeza de esta Superintendencia. Dichas funciones quedan delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, así como la reglamentación del Decreto 1369 de 2020.

Así mismo, la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia, mediante el concepto SSPD-OJ-2020-630 explicó el alcance de la vigilancia integral y del parágrafo del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

“(…) En relación con las inquietudes que se presentan, debe indicarse que si bien en virtud de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, a esta Superintendencia le corresponde la vigilancia integral del cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que se sujeten quienes presten servicios públicos, tal competencia debe ejercerse bajo el estricto marco de lo dispuesto en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, de lo que deviene que el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, no debe llevar a la Superintendencia a la realización de actos para los que expresamente no se le ha autorizado.

En este punto, resulta pertinente traer a colación lo previsto en el inciso primero del parágrafo del artículo 79 ibidem que dispone lo siguiente: “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. (...)”.

Desde esa óptica, las competencias de la entidad en materia de supervisión de quienes prestan servicios públicos se encuentran delimitadas por lo dispuesto en los artículos 1, 11, 14 y 79 de la Ley 142 de 1994, con las modificaciones que a estos introdujeron las Leyes 689 de 2001, 1341 de 2009 y 1955 de 2019, y por lo indicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en decisiones de conflictos negativos de competencia con otras Superintendencias a las siguientes:

a. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigila (i) los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, (ii) las actividades que realicen las personas prestadoras de que trata la ley de manera integral siempre que estén reguladas y en los términos que fije la Ley respecto de sus competencias, (iii) las actividades complementarias a que se refiere el artículo 14 ibidem, (iv) las actividades inherentes a la prestación de los servicios públicos a las que se refiera así sea en forma tangencial el régimen de los servicios públicos y tengan regulación, (v) los otros servicios previstos en normas especiales de la Ley 142 de 1994 (generación de aguas, procesos de desalinización y similares – art. 161, y desarrollo de las funciones del CND eléctrico – art. 171) y (vi) las actividades que incidan determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos y que puedan asimilarse a alguna de las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos, previa definición por parte de este ente de control.

- b. De igual manera, la Superintendencia vigila aspectos subjetivos de los prestadores, en el marco de las reglas generales establecidas en la Ley 142 de 1994. No obstante, tal posibilidad no implica que la entidad pueda asumir competencias que no le hayan sido expresamente asignadas.
- c. La vigilancia puede empezar desde antes de que inicie la operación de servicios públicos, siempre que la actividad que esté desarrollando el futuro prestador sea inherente o asimilada y esté sujeta a regulación (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00092). Lo anterior, en virtud del carácter preventivo inmerso en las funciones de policía administrativa en cabeza de la Superintendencia.
- d. La vigilancia termina, en caso de empresas de liquidación, cuando cese la prestación del servicio público domiciliario, siempre que la liquidación no haya estado precedida de un proceso de toma de posesión (Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión 2019-00143).
- e. Las funciones de inspección y vigilancia dependen de que el incumplimiento de la Ley material por parte de los prestadores afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)
- f. La función de sanción sólo debe activarse cuando no esté atribuida a otra autoridad (artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994)
- g. La Superintendencia no puede aprobar previamente actos y contratos de sus vigiladas (Parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994) (...).

En ese contexto, esta Oficina expide sus conceptos en el marco de las funciones de esta Superintendencia y no otras, y en ese orden de ideas, no lo hará sobre casos específicos y mucho menos sobre aspectos relacionados con el control fiscal del Estado cuyo máximo órgano en Colombia es la Contraloría, entidad que nos traslada su petición.

Ahora bien, en relación con los trámites que se le debe dar a las denuncias recibidas por los presuntos incumplimientos normativos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, esta Oficina, mediante concepto unificado SSPD-OJU-2016-32, señaló lo siguiente:

“(...) Trámite de denuncias.

Las denuncias deben atenderse como un derecho de petición, esto es, dentro de los 15 días siguientes a su interposición.

La naturaleza de una denuncia es la de poner en conocimiento de la autoridad los hechos y conductas evidenciados y lograr el despliegue de la actuación estatal en orden a verificar y controlar dichas conductas e imponer los correctivos de ley, tal como arriba se señaló.

En ese sentido, el hecho de que la denuncia solicite la imposición de una sanción no impone la obligación de ofrecer una respuesta definitiva en ese sentido pues dichas decisiones implican el desarrollo de una actuación administrativa.

Así las cosas, dentro del término para responder el derecho de petición, debe informarse al denunciante el trámite que se dará a su denuncia, la autoridad que evaluará el mérito de iniciar o no investigación, y que dicha determinación le será comunicada una vez se produzca.

Una vez la Dirección de Investigaciones conozca la denuncia, evaluará si existe mérito para abrir la investigación mediante pliego de cargos o si es necesario solicitar un informe técnico por parte de la Dirección Técnica de Gestión correspondiente, para lo cual se oficiará mediante Memorando Interno.

Una vez presentado el informe por parte de la Dirección Técnica correspondiente, la Dirección de Investigaciones deberá evaluar si existe mérito para abrir la investigación y expedir pliego de cargos, o de lo contrario, si no procede la apertura de la investigación, todo lo cual se comunicará al denunciante (...)."

Ahora, las quejas o denuncias por los incumplimientos -tanto normativos como al contrato de condiciones uniformes- por parte de los prestadores del servicio público domiciliario, son tramitadas por las Direcciones Técnicas de Gestión de las Superintendencias Delegadas, quienes pueden remitir las presuntas violaciones a la Dirección de Investigaciones de dichas Delegadas, para que adelanten el proceso administrativo sancionatorio en contra de dicho prestador, de conformidad con los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 1369 de 2020.

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

Para ello, resulta pertinente indicar que las denuncias se pueden presentar ante esta Superintendencia de manera verbal o escrita. En particular, si la presentación se desea realizar de manera presencial, esta se podrá realizar en la oficina de atención al usuario ubicada en la sede principal de la Superservicios, esto es, en la carrera 18 No. 84-35 – Bogotá y en las Direcciones Territoriales ubicadas en las ciudades de: i) Barranquilla, ii) Montería, iii) Medellín, iv) Cali, v) Neiva, y vi) Bucaramanga, cuyas direcciones pueden ser consultadas en la plataforma "Te resuelvo" disponible en el link <https://teresuelvo.superservicios.gov.co/>

Además, si desea realizar la denuncia de manera electrónica, es de indicar que esta se podrá remitir al correo electrónico sspd@superservicios.gov.co, tal como se menciona en el instructivo para radicar una petición, queja o reclamo (PQR), que se encuentra en el siguiente link: https://teresuelvo.superservicios.gov.co/libs/1_Instructivo_Radicaci%C3%B3n_PQR.pdf

(ii) Medición del consumo

Claro lo anterior y para abordar de manera general el tema de consulta, es preciso señalar que, la medición individual del consumo es el pilar de la facturación de los servicios públicos domiciliarios y corresponde a un derecho de los prestadores y los usuarios como fundamento de la relación del contrato de servicios públicos domiciliarios.

El régimen de los servicios públicos domiciliario establece en su numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 el derecho que tienen los usuarios de los servicios públicos domiciliarios a obtener del prestador la medición real de sus consumos reales, mediante el uso de los instrumentos tecnológicos que estén dispuestos para tal fin.

Con lo anterior se tiene que, la regla general en materia de medición del consumo es que esta se realice a través de la diferencia de las lecturas que arroja el medidor individual, entre un periodo de facturación y otro, siendo una excepción que los prestadores puedan determinar la misma por promedio o por aforo.

Sobre el particular, se tiene que el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece los eventos en los cuales el prestador puede determinar el valor del consumo de forma distinta a la derivada de la lectura del medidor, en los siguientes términos:

“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.

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.

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

Como puede observarse, la medición del consumo no sólo es un derecho del suscriptor y/o usuario sino también del prestador, ya que, el consumo, es el elemento principal del precio que se cobra por la prestación del respectivo servicio.

Asimismo, en el evento en que no sea posible realizar la lectura del medidor de un inmueble, el prestador podrá emplear los mecanismos alternos que se consagran en el citado artículo 146, los cuales deben encontrarse contemplados en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, con base en: (i) los consumos promedio de otros periodos; (ii) los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares; o (iii) por aforos individuales.

Esto, únicamente por el término establecido expresamente por el legislador en la norma en cita. Así, las circunstancias excepcionales a que hace referencia la norma referida y el término durante el cual se puede promediar el consumo, son las siguientes:

- (i) Por la imposibilidad de medir con instrumentos los consumos, sin que medie acción u omisión de las partes del contrato, evento en el cual la determinación del consumo se podrá efectuar solo por un período, utilizando para ello uno de los mecanismos contemplados en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, los cuales fueron señalados anteriormente.
- (ii) Cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles, caso en el cual la determinación del consumo a través de los mecanismos indicados, de igual forma se realizará por un solo período. En este evento, una vez se haya detectado el sitio y la causa de la fuga, el usuario tiene dos (2) meses para arreglarlas, término durante el cual, el cobro del servicio se hará tomando el consumo promedio de los últimos seis meses.
- (iii) En el caso de conexiones nuevas puede realizarse la medición por promedio durante un periodo de seis meses, tiempo en el que el prestador deberá realizar la instalación del equipo de medida.
- (iv) Cuando la falta de medición del consumo se presente por acción u omisión atribuible al usuario o suscriptor del servicio, la determinación del valor del consumo se podrá efectuar, utilizando una de las tres formas ya señaladas; mientras que la falta de medición del consumo, por acción u omisión del prestador, le hará perder el derecho a recibir el precio.

De esta manera se tiene que, no es posible que un prestador realice la determinación del valor del consumo por promedio, cuando no se presenta ninguna de las circunstancias que así lo permiten, pues ello podrá derivar en la iniciación de una actuación administrativa sancionatoria por parte de esta entidad de vigilancia y control.

Por las razones expuestas, resulta claro que no corresponde a esta Superintendencia la determinación del consumo por promedio de un usuario, dado que ello corresponde al prestador del servicio público respectivo -atendiendo a las circunstancias descritas previamente-, así como tampoco, considerando su marco competencial fijado en los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, puede esta entidad establecer el consumo por promedio de un usuario en particular o las causas particulares que le son aplicables.

(iii) Facturación de los servicios públicos domiciliarios.

En este punto es claro que es una obligación del prestador proceder a la medición del consumo o la determinación del consumo facturable en los casos en que no es posible realizar la medición, por cuanto el precio se fija con base en el consumo medido o determinado en las condiciones señaladas en el contrato de prestación del servicio y la normativa.

De esta forma, para efectos del cobro del servicio público domiciliario consumido, el prestador emite una factura de servicios públicos domiciliarios, la cual es definida por el numeral 14.9, artículo 14 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

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

(...)

14.9. FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos. (...)

(Subrayado fuera de texto)

A su vez, los artículos 147 y 148 *ibídem* contemplan los requisitos y contenido de las facturas, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 147. NATURALEZA Y REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

PARÁGRAFO. Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.

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.
(Subrayado fuera de texto)

Conforme con los artículos transcritos, la factura de servicios públicos es una cuenta de cobro que deberá contar con: (i) unos requisitos mínimos y (ii) ponerse en conocimiento del suscriptor o usuario conforme con lo establecido en el contrato de prestación del servicio público domiciliario.

En relación con los requisitos de las facturas, establecidos en el artículo 148 en cita y el deber de dar a conocer la factura de los servicios públicos domiciliarios, la Oficina Asesora Jurídica a través de Concepto SSPD-OJ-2018-196 y el Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-3 señaló:

“(...) Por tal razón, el artículo 148 de la citada Ley dispone que las facturas deben contener, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si el prestador se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cuál fue el período facturado, cómo se comparan los consumos y su precio con los de períodos anteriores, y cuál es el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En esa medida, el término para la remisión y entrega de la factura de servicios públicos domiciliarios, así como el del pago de la misma, debe ser el que se pacte en el respectivo contrato de servicios públicos, pero, en todo caso, la factura debe permitir establecer el consumo efectuado respecto de un período de medición específico.
(...)

En cuanto al período de facturación y de acuerdo con lo señalado en la Ley 142 de 1994, este podrá ser mensual o bimestral, de acuerdo con lo que al respecto defina el respectivo Contrato de Condiciones Uniformes (...).” (subraya fuera de texto)

En este contexto, la factura debe establecer el valor del consumo medido con respecto a un período de medición específico, el cual podrá ser mensual o bimestral, así mismo, debe indicar el término para la entrega de la factura y su respectiva fecha de pago, de acuerdo con lo definido en el contrato de condiciones uniformes.

De esta forma, si bien el inciso 2 del artículo 148 de la Ley 142 de 1994 aduce que el suscriptor o usuario no está obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura sino después de conocerla, no obstante, el hecho de no recibir la cuenta de cobro no exonera al suscriptor y/o usuario de la obligación de pago. Lo anterior, por cuanto el conocimiento de la factura por parte

del usuario se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo dispuesto en el contrato de prestación del servicio, por lo cual, no bastará la simple afirmación del usuario acerca del desconocimiento de la factura.

(iv) Cobros no autorizados y cobros inoportunos.

El aparte final del inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que hace referencia a los requisitos de las facturas de servicios públicos, dispone: *“Artículo 148. Requisitos de las facturas. (...) 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 propias).

En el mismo sentido, quienes prestan servicios públicos domiciliarios no pueden realizar ningún tipo de cobro que no se haya incluido en la factura en la oportunidad debida, ya que así lo señala el artículo 150 de la Ley 142 de 1994: *“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.”* (Subrayas propias)

Tal como se observa, y por expresa prescripción normativa, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no pueden cobrar: (i) por servicios no prestados; (ii) de tarifas o conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos; (iii) de precios que sean resultado de la alteración de la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario; o (iv) inoportunos. Veamos en qué consiste cada una de estas prohibiciones.

a. Servicios no prestados

Se entiende por servicios no prestados, aquellos que no fueron realizados por el prestador ni recibidos por el usuario, como ocurre por ejemplo, (i) en el evento en que un prestador del servicio público domiciliario de acueducto cobre el servicio de alcantarillado, a pesar de que el respectivo inmueble carece de conexión al mismo o (ii) cuando se presenta una falla de un servicio público domiciliario por más de quince (15) días y el servicio se cobra como si no se hubiese presentado dicha falla, de acuerdo con el numeral 137.1 del artículo 137 de la Ley 142 de 1994.

b. Tarifas o conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos-Otros cobros.

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 arriba transcrito sobre el contenido de las facturas de servicios públicos, establece los requisitos formales de las facturas.

Este precepto legal está reglamentado por el artículo 1 del Decreto 828 de 2007, que modificó el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, y el cual establece lo siguiente:

“Artículo 1. Modifícase el artículo 8 del Decreto 2223 de 1996, el cual quedará así: “Artículo 8o. De los cobros no autorizados. Las empresas que presten servicios públicos

domiciliarios, únicamente podrán cobrar tarifas por concepto de la prestación de dichos servicios y de aquellos de que trata la Ley 142 de 1994. En este último evento, previa celebración de convenios con este propósito. En consecuencia, las empresas que presten los servicios públicos domiciliarios, no podrán incluir en la factura correspondiente cobros distintos de los originados en la prestación efectiva de los mencionados servicios, aunque existan derechos o conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal, salvo que cuenten con la autorización expresa del usuario.

Cuando el usuario lo requiera, podrá cancelar únicamente los valores correspondientes al servicio público domiciliario, para lo cual deberá dirigirse a las oficinas de la respectiva empresa o entidad o a los puntos donde aquellas realizan sus operaciones comerciales, con el fin de que se facilite la factura requerida para pago de dichos valores. Las entidades y empresas que pretendan incluir en las facturas de servicios públicos cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, deberán garantizar las facilidades que permitan al usuario en todo caso cancelar la tarifa correspondiente al servicio público sin que en ningún caso se generen cobros adicionales por dicha gestión. La empresa no podrá suspender el servicio público por el no pago de conceptos diferentes al directamente derivado del mismo. El valor de las cuotas derivadas de tales créditos deberá totalizarse por separado del servicio público respectivo de modo que quede claramente expresado cada concepto. Las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos no generarán solidaridad respecto del propietario de inmueble, salvo que este así lo haya aceptado en forma expresa".

De conformidad con estas normas, es dable colegir que las facturas de los servicios públicos domiciliarios sólo podrán incluir los conceptos relacionados con la prestación del servicio público domiciliario, razón por la cual la inclusión de cualquier otro valor no relacionado con el mismo, será contraria a derecho; salvo autorización o habilitación expresa de la ley, la reglamentación o el usuario. Siendo así, en el evento en que los prestadores pretendan incluir en las facturas de servicios públicos, cuotas derivadas de créditos otorgados a los usuarios, pagos de seguros, recaudaciones voluntarias u otros cobros similares, deberán contar con la autorización de los usuarios, y garantizar las facilidades que permitan al usuario cancelar la tarifa correspondiente al servicio público, sin que se generen cobros adicionales por dicha gestión. Así mismo, los prestadores tampoco tendrán la posibilidad de suspender el servicio público domiciliario, por el no pago de conceptos diferentes a los directamente derivados del servicio efectivamente prestado.

Respecto al valor de las cuotas derivadas de tales créditos, cobros comerciales o aportes, este deberá totalizarse de manera separada a la del respectivo servicio público de que se trate, de modo que quede claramente diferenciado cada concepto. Valga indicar que las deudas originadas de obligaciones diferentes al pago de servicios públicos domiciliarios no generarán la solidaridad respecto del propietario de inmueble de la que trata el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, pues estas no devienen del contrato de servicios públicos.

En este contexto, para que sea procedente el cobro de otros conceptos en facturas de servicios públicos, como, por ejemplo, el cobro por compra de electrodomésticos, seguros u otros conceptos comerciales, su inclusión en la factura debe cumplir con los siguientes requisitos, conforme todo lo expuesto:

- i) Que el cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, esté previsto en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos.
- ii) Que el cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, cuente con un acuerdo previo que lo soporte.
- iii) Que, para la realización del cobro adicional, no derivado del servicio público domiciliario, se cuente con la autorización del usuario.
- iv) Que el valor correspondiente a los cobros adicionales, no derivados del servicio público domiciliario, se totalice por separado del servicio público respectivo, de modo que quede claramente expresado cada concepto, y
- v) Que el no pago de los cobros adicionales, no derivados del servicio público domiciliario, no genere suspensión de este.

c. Cobros inoportunos.

Si bien los cobros inoportunos no hacen parte de la categoría de cobro no autorizado, previstos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, lo cierto es que cuando estos se producen los usuarios pueden solicitar la devolución de los mismos. Así, los cobros inoportunos se encuentran previstos en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, antes transcrito, que alude al término máximo con que cuentan los prestadores de servicios públicos domiciliarios, para efectuar el cobro de aquellos bienes o servicios que no facturaron por “error, omisión, o investigación de desviaciones significativas” en la factura en que debieron hacerlo, término que el legislador estableció en cinco (5) meses, contados desde la fecha de entrega de la factura, para recuperar el valor no cobrado. Dicho término no opera si se comprueba que el usuario actuó con dolo.

Esto significa que los prestadores no se encuentran facultados para incluir en la factura del servicio prestado aquellos valores que, por error, omisión o investigación de desviaciones significativas, no fueron incluidos en la misma, cuando han transcurrido más de cinco meses (5) desde que los mismos se causaron.

En otras palabras, los cobros inoportunos son aquellos que se hacen por fuera del término de cinco (5) meses a que alude el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, con excepción de los casos en que se haya demostrado el dolo del usuario. Dado lo anterior si, por ejemplo, un prestador omite cobrar un consumo efectuado en la factura del periodo correspondiente, no podrá incluirlo en la factura que expida seis (6) meses después del momento en que debió hacer el respectivo cobro, so pena de que el mismo se considere inoportuno, evento en el cual, deberá realizar la respectiva devolución al usuario, conforme se establece en el siguiente numeral.

En este contexto, es claro que los cobros inoportunos se presentan respecto del momento de la elaboración de la factura y no respecto de aspectos previos a este hecho, en todo caso, el prestador deberá atender el debido proceso, en consideración al derecho de reclamación que le asiste al usuario.

CONCLUSIONES

En sede de consulta no es procedente para la Superservicios emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen

carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

De acuerdo con las consideraciones expuestas y la precisión realizada, se presentan las siguientes conclusiones:

1. Respuesta a las preguntas: *“3.1.1 Si la facturación del servicio de acueducto en periodos en los cuales no existió suministro efectivo puede constituir una irregularidad en la gestión del servicio público”; “3.1.2 Si la generación de cobros (consumo, cargos fijos, intereses, reconexión, entre otros) sin prestación efectiva del servicio puede considerarse contraria a los principios de eficiencia, calidad y continuidad establecidos en la Ley 142 de 1994” y “3.3.1 Qué obligaciones tienen los operadores de servicios públicos domiciliarios en relación con la depuración de cartera, verificación de consumos y facturación conforme a condiciones reales del servicio”.*

En términos generales, los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben adelantar los procesos de medición, facturación y gestión comercial conforme al régimen legal y regulatorio aplicable, así como a las condiciones uniformes de los contratos.

En ese sentido, no resulta procedente efectuar cobros por servicios no prestados, por conceptos no previstos en la regulación o en las condiciones uniformes de los contratos, por valores que desconozcan la estructura tarifaria aplicable o por conceptos cobrados de manera inoportuna en los términos previstos en la ley.

En otras palabras, los prestadores podrán realizar cobros como los que menciona sobre consumo, cargos fijos, intereses, reconexión, entre otros, siempre que se encuentren determinados en la normatividad vigente, la regulación y en las condiciones uniformes de los contratos.

Se recuerda, que conforme con los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994 la factura de servicios públicos es una cuenta de cobro que debe contener: (i) unos requisitos mínimos y (ii) ser puesta en conocimiento del suscriptor o usuario conforme con lo establecido en el contrato de prestación del servicio público domiciliario.

En ese contexto, resaltamos que los incumplimientos de las condiciones uniformes de los contratos, la regulación o, en general, la normatividad sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, incluyendo el de acueducto pueden ser denunciados ante esta entidad.

2. Respuesta a la pregunta: *“3.1.3 Los criterios técnicos y jurídicos para evaluar la validez de la facturación basada en promedios durante periodos prolongados sin medición real del consumo.”*

La regla general en materia de determinación del consumo facturable es la medición individual a través de los instrumentos de medida técnicamente disponibles.

En consecuencia, la facturación basada en consumos promedios constituye un mecanismo excepcional cuya procedencia debe sujetarse a las circunstancias expresamente previstas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y a lo establecido en las condiciones uniformes del contrato. Por tanto, la validez de la facturación por promedio dependerá de que exista una causa legal que justifique la imposibilidad de realizar la medición real del consumo y de que dicha forma de determinación del consumo se aplique dentro de los límites y condiciones previstos en la normativa vigente.

De igual manera, la utilización prolongada e indefinida de mecanismos de facturación por promedio, por fuera de los eventos autorizados por la ley, no se ajustaría a la regla general de medición individual prevista en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, cuando la falta de medición sea atribuible al prestador, deberán observarse las consecuencias previstas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 respecto del derecho a recibir el precio del servicio.

3. Respuesta a las preguntas: *“3.2.1 Si la acumulación de cobros por servicios no prestados podría configurar un posible detrimento patrimonial para el usuario o una irregularidad en la gestión de recursos asociados al servicio público”; “3.2.2 En qué escenarios la facturación irregular en servicios públicos domiciliarios puede dar lugar a procesos de responsabilidad fiscal”; “3.2.3 Si la continuidad en el cobro de cartera trasladada desde un operador anterior, sin verificación de su legalidad y soporte técnico, puede generar riesgos de responsabilidad fiscal y “3.3.2 Qué mecanismos de control fiscal o actuaciones podrían resultar procedentes cuando se evidencian inconsistencias prolongadas en la facturación y prestación del servicio.”*

Conforme a las facultades de esta Superintendencia, no es posible pronunciarse sobre el supuesto daño fiscal, detrimento patrimonial o responsabilidad fiscal en la situación por usted expuesta.

Sin perjuicio de lo anterior, reiteramos que los incumplimientos de las condiciones uniformes de los contratos, la regulación o, en general, la normatividad sobre la prestación de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el de acueducto pueden ser denunciados ante esta entidad. Para ello, el usuario deberá identificar al presunto infractor, enunciar los hechos evidenciados, exponer las normas que se consideran vulneradas y allegar las pruebas que sustenten su dicho.

Además, las denuncias se pueden presentar ante esta Superintendencia de manera verbal o escrita. En particular, si la presentación se desea realizar de manera presencial, esta se podrá realizar en la oficina de atención al usuario ubicada en la sede principal de la Superservicios, esto es, en la carrera 18 No. 84-35 – Bogotá y en las Direcciones Territoriales ubicadas en las ciudades de: i) Barranquilla, ii) Montería, iii) Medellín, iv) Cali, v) Neiva, y vi) Bucaramanga, cuyas direcciones pueden ser consultadas en la plataforma “Te resuelvo” disponible en el link <https://teresuelvo.superservicios.gov.co/>

Además, si desea realizar la denuncia de manera electrónica, es de indicar que esta se podrá remitir al correo electrónico sspd@superservicios.gov.co, tal como se menciona en el instructivo para radicar una petición, queja o reclamo (PQR), que se encuentra en el siguiente link: https://teresuelvo.superservicios.gov.co/libs/1_Instructivo_Radicaci%C3%B3n_PQR.pdf

Las quejas o denuncias por los incumplimientos -tanto normativos como al contrato de condiciones uniformes- por parte de los prestadores del servicio público domiciliario, son tramitadas por las Direcciones Técnicas de Gestión de las Superintendencias Delegadas, quienes de encontrar soportes pueden remitir las presuntas violaciones a la Dirección de Investigaciones de dichas Delegadas, para que adelanten el proceso administrativo sancionatorio en contra de dicho prestador, de conformidad con los artículos 19, 20 y 21 del Decreto 1369 de 2020.

Cordialmente,

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