

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 16

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-231**

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>**

## COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, 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 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

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

<sup>1</sup> Radicado

TEMA: DEFENSA DEL USUARIO EN SEDE DEL PRESTADOR

Subtemas: Medición del consumo - Determinación del consumo facturable

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

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

<sup>4</sup> “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](http://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

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 al trámite de los recursos de reposición, apelación y determinación del consumo facturable, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>

Circular Externa SSPD N° 000003 de 2004

Concepto SSPD – OAJ-2013-747

Concepto SSPD – OAJ-2021-569

Concepto SSPD – OAJ-2024-150

Concepto Unificado SSPD-OJ-2010-16

Concepto Unificado SSPD 2 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021

## CONSIDERACIONES

De forma previa y con el fin de emitir un concepto de carácter general, es preciso indicar que en sede de consulta no es posible 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 expiden 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.

En ese sentido, se reitera que, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no pretende resolver situaciones particulares o establecer excepciones u obligaciones normativas para los petitionarios, sino por el contrario, busca brindar orientación, comunicación e información, en términos generales y abstractos.

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) defensa del usuario en sede del prestador, y ii) medición del consumo. determinación del consumo facturable.

### i) Defensa del usuario en sede del prestador.

Para iniciar, es preciso mencionar que, en lo concerniente a la defensa de los usuarios en sede del prestador, los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia funciones encaminadas principalmente a: (i) actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios, a través del recurso de apelación; (ii) conocer el recurso de queja presentado por los usuarios ante el rechazo del recurso de apelación; (iii) sancionar a los

---

<sup>5</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios; y (iv) adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo.

Dichas funciones, en particular, son desarrolladas por esta entidad a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, y sus Direcciones Territoriales, en los términos del Decreto 1369 de 2020.

En concordancia con lo anterior, se hace necesario indicar que el proceso de defensa de los usuarios en sede del prestador es desarrollado en la Ley 142 de 1994, particularmente, el artículo 152 ibídem estableció que es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor y/o usuario pueda presentar ante los prestadores, peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. Veamos:

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

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

Una vez presentada la reclamación, el prestador deberá responderla en el término de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo (SAP); evento en el cual, el usuario podrá solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la imposición de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto.

Adicionalmente, vale indicar que, si la respuesta otorgada por el prestador no satisface al reclamante, este podrá interponer (i) el recurso de reposición que es de conocimiento del prestador y (ii) en subsidio, el recurso de apelación, el cual conoce esta Superintendencia, al ser superior funcional de los prestadores. Lo anterior, siempre que se trate de actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y/o facturación, en los términos indicados en artículo 154 *ibídem*.

En ese sentido, respecto de los recursos, en materia administrativa, es preciso señalar que son los medios de impugnación que la ley le otorga a los administrados con el propósito que, a través de ellos, puedan obtener la aclaración, adición, revocación o modificación de un acto administrativo.

Particularmente, el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 establece los recursos que proceden en contra de los actos administrativos que expiden las autoridades de la administración pública, siendo estos los de reposición, apelación y queja. Veamos.

***“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

*1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*

*2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

*No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*

*Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.*

*3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

*El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.*

*De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.*

*Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso". (subrayado fuera de texto)*

Del artículo en cita, se destaca que el recurso de reposición tiene como finalidad que el funcionario que expidió la decisión la revise, aclare, modifique, adicione y/o revoque. Por su parte, el recurso de apelación busca que el superior funcional de quien expidió la decisión la revise con la misma finalidad.

Como anteriormente se mencionó, en materia de servicios públicos domiciliarios, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994 señala que, en general, los recursos proceden contra las decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. En particular, se menciona que serán procedentes los recursos de reposición y apelación contra los actos de: i) negativa del contrato, ii) suspensión, iii) terminación, iv) corte y v) facturación. Al tenor literal, la norma señala lo siguiente:

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

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

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

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel 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.” (Subrayado fuera de texto)*

Nótese que la norma hace una salvedad frente a la procedencia de los recursos, en la medida que los mismos no proceden: i) contra los actos de suspensión, terminación y corte que pretendan discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso de manera oportuna; y ii) tampoco proceden contra las facturas que tengan más de (5) meses de haber sido expedidas.

Así las cosas, el recurso de apelación tiene el carácter de subsidiario, lo cual implica que se deberá interponer junto con el recurso de reposición ante el prestador del servicio público domiciliario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión, y procederá únicamente cuando no prospere el de reposición, evento en el cual, el prestador deberá remitir el expediente a esta Superintendencia, a fin de que sea resuelto de fondo el recurso de apelación.

Ahora bien, en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que gobiernan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra consagrado un término para que los prestadores envíen a la Superservicios, los expedientes para tramitar los recursos de apelación que interponen los usuarios del servicio.

Con fundamento en ello, y en aras de garantizar el derecho al debido proceso, la Superservicios expidió la Circular Externa SSPD N° 000003 de 2004, en la que se indica que los prestadores deben remitirle el expediente para tramitar el recurso de apelación, dentro de los tres días (3) siguientes a la notificación de la decisión del recurso de reposición, incluyendo la documentación relativa a la reclamación inicial, pliego de cargos, descargos, decisión empresarial con su constancia de notificación, recurso de reposición presentado por el usuario, la decisión empresarial del recurso y su constancia de notificación.

Es de indicar que esta circular es de obligatoria observancia por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, es decir que su incumplimiento puede dar lugar a sanciones. En efecto, el incumplimiento del artículo 159 de la Ley 142 de 1994, cuya interpretación armónica con lo indicado en la mencionada circular externa y con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, determinan que la mora injustificada en la remisión de los documentos necesarios para que la Superservicios pueda asumir el conocimiento del recurso de apelación interpuesto de

manera subsidiaria por un usuario o suscriptor, pueden constituir una conducta violatoria del derecho de petición.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir que, en materia de los servicios públicos domiciliarios, proceden los recursos de reposición y apelación, siempre que cumplan las siguientes condiciones: (i) que versen sobre los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación; y (ii) que el recurso de apelación se presente como subsidiario del de reposición.

Adicionalmente, se debe tener presente que, por expresa disposición legal, los recursos no son procedentes 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, así como tampoco, contra las facturas que tengan más de cinco meses de haber sido expedidas por el prestador. Contra los demás actos de los prestadores de servicios públicos que no se encuentran incluidos en el artículo 154 citado, tampoco procederán los recursos.

Ahora bien, respecto del trámite de los recursos, conviene mencionar que la Ley 142 de 1994 es la norma especial que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por ende, es de obligatorio cumplimiento para los prestadores de servicios públicos domiciliarios y para esta Superintendencia, y prima sobre las normas de carácter general.

Particularmente, la Ley 142 de 1994 consagró, en su artículo 153, que “Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.”, las cuales se encuentran actualmente contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011.

El artículo 77 del CPACA - Ley 1437 de 2011 señala los requisitos para interponer los recursos en los siguientes términos:

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

*Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:*

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

*Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.*

*Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.*

*Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.”*

Por su parte, el artículo 78 ibídem señala que, ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 1, 2 y 4 del citado artículo 77, el funcionario competente deberá rechazar el recurso. Veamos.

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

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

En este punto, es importante señalar que la decisión de negar los recursos por su improcedencia, es diferente al rechazo de los recursos por el no cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 77 del CPACA.

En efecto, la procedencia de los recursos en materia de servicios públicos domiciliarios fue establecida expresamente por el legislador en los artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994, y refiere, principalmente, a los actos de los prestadores que son susceptibles de la interposición de recursos (negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación). Por su parte, el rechazo al que se hace mención operaría ante el incumplimiento, por parte del suscriptor y/o usuario, de los requisitos de oportunidad y forma contemplados por el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 para presentar el recurso respectivo.

Ahora, frente la ausencia de respuesta de fondo, es preciso mencionar 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 éstas solicitudes han sido resueltas en forma favorable para el solicitante. Lo anterior, al configurarse el silencio administrativo positivo previsto en la norma.

Sobre el particular, y en cuanto a sus efectos y aplicación, esta Oficina ha indicado, “(...) en la norma transcrita el legislador consagra una presunción legal en virtud de la cual, si transcurridos 15 días el prestador no ha resuelto la petición presentada por un suscriptor o usuarios, se entenderá que la decisión del mismo respecto a tal petición es favorable al peticionario, instituto legal que opera de manera automática, es decir que no requiere tramite de protocolización para el efecto. En tal sentido, el acto ficto derivado del silencio administrativo positivo comentado, constituye un verdadero acto administrativo, en el que la voluntad de la empresa de servicios públicos es sustituida por la ley (...)”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Concepto SSPD-OJ-2013-747

En este sentido, y entendiendo que la respuesta o el acto ficto que surge tiene un sentido positivo cuando se trata de los casos referidos, la Ley le impuso la obligación al prestador de reconocer al suscriptor o usuario los efectos del silencio dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término con el que contaba para responder, motivo por el cual la consecuencia principal para el prestador es la configuración y reconocimiento de los efectos del acto a favor del usuario/suscriptor, ya que, de no hacerlo, este último puede solicitar a esta Superintendencia la imposición de las sanciones a que haya lugar conforme con la ley, quien además podrá adoptar las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto.

Igualmente, del contenido del citado artículo 158 se desprende que el silencio de la administración se puede configurar por tres situaciones: i) por falta de respuesta oportuna, esto es fuera del término estipulado en la Ley para responder las peticiones y recursos; ii) por no responder de fondo, esto es cuando no se responde de manera clara precisa concreta y congruente a la petición o recurso; y, iii) por falta de respuesta debidamente notificada por parte de la administración.

Al respecto de la falta de respuesta de fondo a la petición para que se configure el silencio administrativo positivo, esta Oficina Asesora a través del concepto unificado SSPD-OJ-2010-16, indicó:

***“(…) - Por ausencia de respuesta adecuada.***

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

*Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 constitucional y en los artículos 79.21 y 80.4 de la Ley 142 de 1994, así como lo señalado por la Corte Constitucional al definir el alcance y contenido del derecho de petición en Sentencias tales como la T- 718 de 1998, las T-549, T-1592, T-1621 y T-1744 de 2000, las T-518 y T-985 de 2001, y las T-999 y T-1122 de 2002, entre otras.*

*En las sentencias citadas, a partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental; sobre este particular, en la sentencia T- 1160A de 2001 se señaló lo siguiente:*

*“En un fallo reciente<sup>(2)</sup>, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisadas en su jurisprudencia: <sup>(3)</sup>*

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.  
Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*



*“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.*

*“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

*“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente”.<sup>(4)</sup>*

*En la sentencia T-1006 de 2001, <sup>(5)</sup> la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más, así:*

*j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”<sup>(6)</sup>.*

*k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”<sup>(7)</sup>.*

*En esta oportunidad resulta relevante reiterar que conforme lo ha sostenida la jurisprudencia constitucional la naturaleza del derecho de petición y, en particular su núcleo esencial, como derecho fundamental objeto de protección tutelar, es la certidumbre de que, independientemente del contenido de lo que se solicita, se obtenga una respuesta oportuna y eficaz, es decir, que resuelva en su fondo lo pedido por el particular.*<sup>(8)</sup>

*Por esa razón ha dicho esta Corte que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.* (Subraya fuera de texto)

Nótese que el derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

## ii) Medición del consumo - Determinación del consumo facturable.

Inicialmente es de señalar que, en materia de medición del consumo de los servicios públicos domiciliarios, conforme con lo dispuesto en el numeral 9.1 del artículo 9 y en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, la regla general es la micro medición o medición individual, según la cual tanto el prestador como el usuario del servicio tienen derecho a que los consumos se midan, se empleen para ello 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. Veamos:

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

Del contenido de esta disposición es dable colegir que, por regla general, los prestadores del servicio público deben cobrar el consumo conforme a la medición directa y real del servicio consumido a través de los instrumentos de medición idóneos, de manera que la medición real del consumo sea el elemento principal del precio que se cobra.

En ese sentido, los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y gas de llevar a cabo la lectura de los medidores a través de los medios de lectura idóneos para tal fin, garantizando de forma primaria una medición real, conforme a lo señalado por la norma, de forma preferente respecto de la determinación del consumo a través de mecanismos alternos. Sobre el particular el concepto unificado SSPD 2 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, señala:

### *“(...) 1.2. La medición de los consumos reales.*

*El derecho y obligación correlativos a la medición, encuentra su materialización a través del uso de los instrumentos que la técnica haya hecho disponibles, los cuales, comúnmente, se conocen como “medidores” y/o “micromedidores”, los cuales deben ser instalados en los inmuebles en los que se recibe el servicio, ya que técnicamente el cálculo o contabilización del consumo realizado a través de tales medios, supone la correcta medición del servicio, de ahí que se denomine como “real”, en contraposición al concepto de “consumo estimado”, el cual, como se verá más adelante, aplica en casos en los que la medición real e individual no resulta posible.*

*Tratándose entonces de servicios públicos domiciliarios, para que se dé su medición individual, resulta imprescindible que éstos sean prestados a través de redes físicas o humanas que tengan un punto terminal de conexión al inmueble en el que se suministran infraestructura que permite la instalación de los equipos de medida, para poder determinar el precio del consumo.*

*En ese sentido, la medición de un consumo real se subordina a la lectura que arrojan los medidores en correcto funcionamiento; de ahí que, al ser considerados como los instrumentos que la técnica ha hecho disponibles para el efecto, es justamente la precisión de su tecnología y buen desempeño, los aspectos que permiten establecer con certeza la medida del consumo efectivamente realizado por el usuario y, en esos términos, se hace referencia a una medida*

de consumo real, pues en el caso de que un equipo no funcione correctamente, no podrá colegirse un consumo cierto.

Así, el concepto de medición se plantea como un refuerzo a la contraposición que supone el hecho de que, en ausencia de un equipo de medida perfectamente calibrado y funcional, la ley permita que los consumos sean determinados a través de procedimientos alternos que, en estricto sentido, constituyen una estimación o cálculo y no un acto de medición.

(...).

## **2. Del funcionamiento y calibración del instrumento de medida.**

Sobre el particular, el concepto unificado SSPD 02 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, señala:

*“(...) Con ocasión de la solicitud de concepto que, por conducto del Departamento Nacional de Planeación – DNP, hiciera esta Superintendencia en relación con la medición del consumo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante documento con Radicación Interna 2236, Número Único 1101-03-06-000-2014-00259-00 del 22 de febrero de 2016 desarrolló los cuatro (4) supuestos en los cuales es procedente utilizar los mecanismos alternativos o excepcionales antes descritos.*

*Si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado parte de efectuar un análisis sistemático de la norma bajo estudio, a partir de la regulación expedida para el sector de energía y gas, su contenido es extensible al sector de acueducto y alcantarillado, pues procede para estos la aplicación de la misma **regla general: “la medición del consumo en función del precio del servicio”** (pág. 12), justamente en atención a la previsión del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, razón por la cual el Consejo de Estado enfatiza la necesidad no solo de contar con el equipo de medida sino de que éste se encuentre en condiciones óptimas de funcionamiento:*

*“Es claro entonces el énfasis de la ley en asegurar el correcto funcionamiento del medidor, dada la inescindible relación de medio a fin para la medición del consumo real como elemento principal del precio del servicio que se cobra al usuario. La verificación del funcionamiento del medidor es, a su vez, una facultad del usuario y una obligación del prestador del servicio.*

*Contrario sensu, el mal funcionamiento del medidor por **causa ajena a las partes**, no permitirá la medición del consumo real, por lo que el valor del servicio se establecerá con base en consumos promedios o mediante aforo individual, consecuencia jurídica que se explica a continuación. (...)*

(...)

*Adicionalmente, y en virtud de la pericia y manejo con que deben actuar los prestadores en desarrollo de la prestación del servicio, la ley les atribuye la obligación de constatar el buen funcionamiento o control de los medidores.*

*Es por ello que el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 dispone que “No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.” y agrega que, “Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor.”; de suerte que, una vez se materializa el deber de verificación por parte de la persona prestadora, surge para el suscriptor o usuario la obligación de adoptar las medidas necesarias a su costa, en el término previsto.*

*Nótese entonces que mientras las atribuciones y deberes de las personas prestadoras tienen un enfoque de verificación de control de funcionamiento, las de los usuarios o suscriptores se inclinan hacia la adopción de las medidas preventivas y correctivas a las que haya lugar, según lo determine el prestador, para garantizar el buen funcionamiento de los aparatos.*

*Ahora bien, procede reiterar que le asiste al prestador de los servicios públicos domiciliarios la obligación de adelantar en cualquier tiempo las revisiones rutinarias al medidor y a las acometidas, para verificar su estado, su funcionamiento, así como las normalizaciones del caso que aseguren una adecuada medición del consumo. (...)* (Subraya fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, en la medición le asisten obligaciones y derechos tanto al prestador del servicio como a los usuarios de estos. En este sentido, el prestador debe adelantar visitas, verificar el funcionamiento de los instrumentos de medida y adelantar los procesos de lectura y cobro del servicio en los términos y condiciones señalados en la ley, la regulación y el contrato de condiciones uniformes, a su vez, le asiste el derecho a recibir el pago por el servicio prestado.

Por su parte, al usuario le asiste la obligación de tener en condiciones óptimas de funcionamiento el elemento de medida y atender lo que sobre el particular indique el prestador del servicio, así como pagar el precio del servicio prestado, teniendo el derecho y la garantía de la prestación de un servicio en condiciones de calidad y continuidad.

Aspecto este último que, en igual medida, se materializa en las actividades de facturación que debe adelantar el prestador del servicio como parte de sus obligaciones y deberes, así como de los derechos que le asisten al usuario.

## CONCLUSIONES

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

*“1. Que se me informe si (Sic) está dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley 142 de 1994 respecto del trámite de mi recurso de reposición y apelación.”*

*“2. Que la Superintendencia ejerza vigilancia sobre la actuación administrativa adelantada por (Sic), verificando el respeto por mis derechos como usuario.”*

- Se reitera que en sede de consulta no es posible 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 expiden 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.
- Ahora bien, los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, prevén los mecanismos de defensa de los usuarios en sede del prestador, es decir, las herramientas con que cuentan los usuarios para controvertir las decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, contra las decisiones empresariales que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, decisiones que de forma expresa fueron señaladas por el legislador, y que corresponden a los actos de (i) negativa, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) facturación del servicio, tal como se desprende del contenido del artículo 154 ibídem.
- En este sentido, los suscriptores y/o usuarios de estos servicios tienen derecho a presentar las reclamaciones que consideren pertinentes e interponer los recursos de reposición y subsidiario de apelación, contra las decisiones empresariales mencionadas, el último de los cuales, debe ser respondido por la Superservicios.
- Respecto del trámite de los recursos, conviene mencionar que la Ley 142 de 1994 es la norma especial que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por ende, es de obligatorio cumplimiento para los prestadores de servicios públicos domiciliarios y para esta Superintendencia, y prima sobre las normas de carácter general.
- Particularmente, la Ley 142 de 1994 consagró, en su artículo 153, que “Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.”, las cuales se encuentran actualmente contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011.
- Ahora bien, corresponde a esta Superintendencia ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores y los usuarios, así como sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos, o sus actividades complementarias, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados, y en consecuencia, sancionar sus violaciones, pueden acudir a esta entidad, con el propósito de que en ejercicio de sus funciones, se impongan las sanciones pertinentes, si a ello hay lugar.

*“3. Que se me informe cuáles son las obligaciones legales de (Sic) para demostrar técnicamente, que el consumo facturado corresponde realmente al consumo facturado.”*

*“6. Que se me informe si, conforme a la ley 142 de 1994, (Sic) tiene la obligación de practicar las pruebas necesarias, para descartar fallas del medidor, errores de lectura, conexiones irregulares, o cualquier otra causa distinta al consumo del usuario.”*

- El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que, tanto la empresa como el suscriptor o usuario, tienen derecho a que los consumos se midan y a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles. La lectura de las mediciones debe realizarse de acuerdo con los ciclos de facturación de cada servicio público domiciliario.
- Los prestadores del servicio deberán efectuar la lectura de los medidores y expedir las facturas correspondientes, las cuales contendrán -como mínimo- la información señalada en el artículo 148 ibidem. El consumo por facturar se determinará con base en las diferencias en el registro del equipo de medida, entre dos lecturas consecutivas del mismo, respecto de los ciclos de facturación que correspondan.
- Técnicamente el cálculo o contabilización del consumo realizado a través de instrumentos de medida supone la correcta medición del servicio, de ahí que se denomine como “real”, en contraposición al concepto de “consumo estimado”, el cual aplica en casos en los que la medición real e individual no resulta posible. En ese sentido, la medición de un consumo real se subordina a la lectura que arrojan los medidores en correcto funcionamiento.
- La verificación del funcionamiento del medidor es, a su vez, una facultad del usuario y una obligación del prestador del servicio.
- En el ejercicio de medición le asisten obligaciones y derechos tanto al prestador del servicio como a los usuarios de estos. En este sentido, el prestador debe adelantar visitas, verificar el funcionamiento de los instrumentos de medida y adelantar los procesos de lectura y cobro del servicio en los términos y condiciones señalados en la ley, la regulación y el contrato de condiciones uniformes, a su vez, le asiste el derecho a recibir el pago por el servicio prestado. Por su parte, al usuario le asiste la obligación de tener en condiciones óptimas de funcionamiento el elemento de medida y atender lo que sobre el particular indique el prestador del servicio, así como pagar el precio del servicio prestado, teniendo el derecho y la garantía de la prestación de un servicio en condiciones de calidad y continuidad.
- Las obligaciones del prestador y derechos del usuario se verifican, entre otros, a partir del buen funcionamiento de los instrumentos de medida. En este sentido, para garantizar una correcta medición, el aparato de medida debe estar calibrado.

*“4. Que se me indique cuáles son las circunstancias jurídicas, si (Sic) no resuelve oportunamente el recurso o no remite el expediente para la resolución de la apelación.”*

*“5. Que se me informe qué actuaciones puede adelantar esa Superintendencia cuando una empresa se servicios públicos, responde a una reclamación sin motivación técnica suficiente.”*

- Se reitera que conforme con lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley 142 de 1994, los usuarios pueden presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. A su vez, el artículo 154 ibidem determina que contra los actos de (i) negativa, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte y (v) facturación, proceden los recursos de

reposición ante el prestador, y apelación frente esta Superintendencia, este último, tal como lo indica el artículo 159 ibidem, debe ser interpuesto de forma subsidiaria al de reposición y dentro del mismo término, sin que ello implique que deban presentarse en el mismo escrito o en el mismo momento. Nótese que una de las razones por las que se puede efectuar, tanto la reclamación, como la interposición de los recursos procedentes, es la existencia de inconformidades con la suspensión del servicio.

- Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 158 de la citada ley, la principal consecuencia jurídica de que un prestador no atienda las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios del servicio, contra los actos de negativa, suspensión, terminación, corte o facturación del servicio, dentro del término de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su presentación, es la presunción de que éstas solicitudes han sido resueltas en forma favorable para el solicitante. Lo anterior, al configurarse el silencio administrativo positivo previsto en la norma.
- En cuanto al silencio administrativo positivo en el contexto de los servicios públicos domiciliarios, este opera en los casos mencionados en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, esto es, por no decidir oportunamente las peticiones, quejas o recursos que presenten los suscriptores y/o usuarios en desarrollo de la ejecución del contrato de servicios públicos. Valga indicar que los efectos del silencio administrativo positivo operan por ministerio de la ley, lo que significa que la decisión positiva ficta surge con independencia de la investigación que adelante la Superservicios con miras, tanto a sancionar al prestador por incumplir sus obligaciones, como a garantizar que se cumplan los efectos del silencio.
- De acuerdo con el análisis efectuado en el citado concepto unificado SSPD-OJ-2010-16, la posición sostenida en la jurisprudencia constitucional en cuanto a la naturaleza del derecho de petición como derecho fundamental, es la certeza de que, al margen del contenido de la solicitud elevada por el peticionario, este último obtenga no solamente una respuesta oportuna sino eficaz, esto es, que resuelva de fondo lo pedido, al llevar implícito un concepto de decisión material, real y verdadero. En este sentido, cuando el prestador no resuelve de fondo o de forma completa la petición del usuario y/o suscriptor, hay lugar a la configuración del silencio administrativo positivo.
- Así las cosas, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994, esta Superintendencia es competente para sancionar a los prestadores que omitan el reconocimiento del silencio administrativo positivo cuando este se configura en la forma dispuesta en la Ley. Además, esta entidad podrá adoptar las decisiones que resulten pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto presunto. Siendo así, en caso de que se estime que ha existido una omisión en cuanto al reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo por parte de un prestador particular, se invita a que se presente a esta entidad los hechos y pruebas concretas que permitan iniciar las actuaciones a que haya lugar.
- Ahora bien, en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que gobiernan la prestación de los servicios públicos domiciliarios, no se encuentra consagrado un término para que los prestadores envíen a la Superservicios, los expedientes para tramitar los recursos de apelación que interponen los usuarios del servicio.

- Con fundamento en lo anterior, y con el propósito de garantizar el derecho fundamental al debido proceso, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios — Superservicios— expidió la Circular Externa SSPD No. 000003 de 2004, mediante la cual estableció que los prestadores de servicios públicos domiciliarios deberán remitir a esta Superintendencia el expediente administrativo necesario para el trámite del recurso de apelación, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la decisión que resuelva el recurso de reposición. Para tal efecto, el expediente deberá contener, como mínimo, la documentación correspondiente a la reclamación inicial, el pliego de cargos, los descargos presentados, la decisión empresarial y su respectiva constancia de notificación, el recurso de reposición interpuesto por el usuario, así como la decisión que lo resuelva y la correspondiente constancia de notificación.
- Finalmente, es de indicar que esta circular es de obligatoria observancia por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, es decir que su incumplimiento puede dar lugar a sanciones. En efecto, el incumplimiento del artículo 159 de la Ley 142 de 1994, cuya interpretación armónica con lo indicado en la mencionada circular externa y con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, determinan que la mora injustificada en la remisión de los documentos necesarios para que la Superservicios pueda asumir el conocimiento del recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria por un usuario o suscriptor, pueden constituir una conducta violatoria del derecho de petición.

*“7. Que se incorpore este escrito al expediente correspondiente, para que sea tenido en cuenta, cuando la Superintendencia conozca el recurso de apelación.”*

- A través del gestor documental de la entidad, le fue trasladado para su conocimiento a la Dirección Territorial Suroccidente el presente radicado.
- No obstante, recuerde que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, tenga en cuenta que este concepto constituye una mera orientación que no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia y por tanto no tiene carácter obligatorio o vinculante, como tampoco sirve de fundamento o prueba para ser tenido en cuenta en el trámite del recurso de apelación del cual debe conocer esta Superintendencia por ser el competente.

Cordialmente,

**CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)