

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-2026-240

Señor:

XXXXXXXXXXXX

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.

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

¹ Radicado

TEMA: **INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN.**

Subtemas: Cambio de medidores- defensa del usuario.

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

en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a los instrumentos de medición de consumo y su cambio en el servicio público domiciliario de energía eléctrica, su debido proceso y la defensa del usuario en sede del prestador, las cuales serán transcritas y se les dará respuesta en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1437 de 2011⁶

Resolución CREG 108 de 1997⁷

Resolución CREG 038 de 2014⁸

Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-02 (Actualizado el 3 de junio de 2021)

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-16

Concepto CREG 394 de 2017

Concepto CREG 209 de 2021

Concepto SSPD-OJ-2013-747

Concepto SSPD-OJ-2024-14

CONSIDERACIONES

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

Ahora bien, con el propósito de orientar y dar respuesta a la consulta, resulta pertinente efectuar algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos: (i) El régimen general de medición del consumo en el servicio público domiciliario de energía eléctrica. (ii) Cambio de instrumentos de medición y debido proceso y, (iii) Defensa del usuario en sede de la empresa.

(i) De la medición del consumo en el servicio público domiciliario de energía eléctrica.

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

⁶ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁷ "Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones."

⁸ "Por la cual se modifica el Código de Medida contenido en el Anexo general del Código de Redes"

De conformidad con lo señalado en los artículos 128⁹ y 129¹⁰ de la Ley 142 de 1994, la relación contractual entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores y/o usuarios, nace a partir de la celebración de un contrato de prestación de los servicios públicos domiciliarios. Contrato que es de adhesión, bilateral, uniforme y consensual, en virtud del cual un prestador de servicios públicos domiciliarios, presta el servicio público domiciliario correspondiente siempre que el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la normatividad y regulación vigente a cambio de un precio. En este último aspecto, el consumo es el elemento principal que se cobra en la factura de servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto de la consulta es el servicio público domiciliario de energía eléctrica, es preciso señalar que este servicio se define en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, así:

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

(...)

14.25. Servicio público domiciliario de energía eléctrica. Es el transporte de energía eléctrica desde las redes regionales de transmisión hasta el domicilio del usuario final, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de generación, de comercialización, de transformación, interconexión y transmisión.

Conforme con el artículo antes citado, se puede inferir que la medición hace parte integral y obligatoria de la definición del servicio de energía eléctrica.

En armonía con lo anterior, el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 señala como uno de los derechos de los usuarios el de obtener de los prestadores la medición real de sus consumos, la cual debe ser individual. La norma establece:

“Artículo 9. Derecho de los usuarios. (Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS.). El texto corregido es el siguiente:> Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

⁹ “ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

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

¹⁰ “ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa. (...)” (Subrayado fuera de texto)

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

A su vez, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que la medición del consumo debe ser el elemento esencial para determinar el precio que se cobra en la factura, con base en las metodologías tarifarias fijadas por la respectiva Comisión de Regulación. Esta medición, sin embargo, debe ser física y técnicamente posible. La norma señala:

“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. (...). (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento jurídico sectorial reconoce la medición individual del consumo como regla general para la determinación del valor facturable del servicio de energía eléctrica. En este sentido, es necesario hacer énfasis en que la regla general en materia de medición del consumo, es que esta se realice a través de la diferencia real de lecturas que arroja el instrumento de medida individual instalado para el efecto, esto es, entre un período de facturación y otro, mientras que, de forma excepcional, los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán efectuar el cobro del consumo, empleando los mecanismos contemplados por el legislador en esta disposición, esto es, por promedio o por aforo.

La determinación de la procedencia de cualquiera de los mecanismos previstos por el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 corresponde a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso y a la aplicación de los procedimientos establecidos en el marco normativo y en el contrato de condiciones uniformes.

Ahora bien, respecto a los dispositivos de medición, es de señalar que el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 consagra algunas reglas generales sobre los mismos. Al respecto, esta Oficina Asesora mediante Concepto SSPD-OJ-2024-14, señaló:

“En cuanto a los instrumentos de medición del consumo, es de indicar que el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, establece las reglas generales sobre los mismos de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 144. De los medidores individuales. Los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o

usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.

La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles.

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. 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.

Sin embargo, en cuanto se refiere al transporte y distribución de gas, los contratos pueden reservar a las empresas, por razones de seguridad comprobables, la calibración y mantenimiento de los medidores.”

Conforme con lo indicado, las reglas generales contenidas en esta disposición, son las siguientes:

(i) las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos;

(ii) los usuarios pueden elegir libremente el proveedor de los bienes necesarios para la prestación del servicio, atendiendo para ello las características técnicas de los medidores y del mantenimiento, establecidos por el prestador en las condiciones uniformes del contrato;

(iii) no es obligación del suscriptor o usuario, cerciorarse del funcionamiento adecuado del medidor;

(iv) es obligación del suscriptor o usuario, repararlo o reemplazarlo a satisfacción de la empresa, si su funcionamiento no permite determinar con precisión los consumos, o si el desarrollo tecnológico pone a su disposición instrumentos de medida más precisos
(Subrayado fuera de texto)

A su vez, el artículo 145 de la Ley 142 de 1994 establece que “Las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. (...)”.

Es así como, de acuerdo con las normas citadas, en el servicio público domiciliario de energía eléctrica, las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos deben establecer los mecanismos que permitan verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el

consumo, dentro de los cuales, se pueden encontrar las revisiones y visitas técnicas operacionales a las que hace referencia la consulta.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021, señaló:

“(...) 3.3. Derechos y obligaciones de los usuarios y personas prestadoras respecto de los instrumentos de medición.

Como se ha venido reiterando, la utilización de los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles, constituye un derecho y una correlativa obligación de las partes del contrato de servicios públicos domiciliarios; de ahí que las personas prestadoras tengan la facultad de exigir, a través de los contratos uniformes, que “los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos”[34] y éstos puedan adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan, siempre que reúnan las características técnicas previstas en el contrato[35].

Con lo anterior, se materializa el derecho de los usuarios a escoger libremente la persona que le suministre los bienes que requiera para usar el servicio, siendo así mismo, una variable del derecho a la libre elección del prestador, en los términos de lo previsto en el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994. Así, siempre que haya oferta en el mercado de bienes o servicios, el usuario y/o suscriptor podrá escoger libremente la persona que repare o mantenga los equipos de medida, so pena de que el desconocimiento de las prerrogativas pueda conllevar conductas propias de abuso de posición dominante de las personas prestadoras frente a los usuarios, o restrictivas de la competencia entre ellas.

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.

3.3.1. Costo de las revisiones al medidor.

Señala el artículo 145 de la Ley 142 de 1994 que “Las condiciones uniformes del contrato permitirán tanto a la empresa como al suscriptor o usuario verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo; y obligarán a ambos a adoptar precauciones eficaces para que no se alteren. Se permitirá a la empresa, inclusive, retirar temporalmente los instrumentos de medida para verificar su estado.”, razón por la que, si las revisiones que efectúan las empresas corresponden a la ejecución de planes de mantenimiento o control de pérdidas, el costo de la revisión se encuentra remunerado vía tarifa y por lo tanto no podría efectuarse un cobro adicional al usuario por dicho concepto.

Si la revisión se efectúa a propósito de la investigación de desviaciones significativas, debe tenerse en cuenta que según el artículo 149 ibídem, es obligación de los prestadores de servicios públicos investigar esas desviaciones al preparar las facturas, lo cual implica que están obligados a visitar los domicilios de los usuarios con el fin de determinar la causa que los originó y por lo tanto el costo de esa revisión no puede ser trasladado a los usuarios.

Si se produce la revisión en el marco de un procedimiento por la existencia de anomalías en el equipo de medida, el prestador podrá cobrar el costo de la revisión al usuario, siempre y cuando así lo establezca el contrato de condiciones uniformes del respectivo prestador. En este caso, se debe tener en cuenta que tiene derecho a remunerarse por ese concepto, tratándose de un evento excepcional que da lugar a la labor de revisión, claro está, en las condiciones que establezca la regulación del sector y el contrato de condiciones uniformes.

Si la revisión es solicitada voluntariamente por el suscriptor, usuario o propietario, desde luego el prestador podrá cobrarle ese servicio siempre que así lo disponga el contrato de condiciones uniformes.

Ahora, puntualmente, en lo que respecta al sector de gas combustible, la revisión de las instalaciones internas de gas, se encuentran reglamentadas por la Resolución 90902 de 2013[36] y su costo debe ser asumido en su totalidad por el usuario. Estas revisiones deben ser efectuadas por Organismos Evaluadores de Conformidad (OEC) que estén acreditados por el ONAC y los prestadores no determinarán el valor a cobrar por concepto de estas revisiones a menos que el usuario les contrate para llevarlas a cabo, pero, si el usuario decide buscar otro proveedor del servicio de inspección y certificación de las redes internas, el valor corresponderá al que sea definido por el mercado (competencia entre OEC), en el marco de precios de libertad vigilada.

3.4. Financiamiento de medidores.

De conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la Ley 142 de 1994[37], básicamente, existen dos formas de financiamiento: Una referida a los usuarios distintos de los estratos 1, 2 y 3, caso en el cual, como lo señala la norma, la persona prestadora debe otorgar un plazo para el pago de la conexión domiciliaria; puesto que, para la segunda, es decir, la que contempla usuarios de estratos 1,2 y 3, la manera de financiación alude al apoyo del Estado a través de los subsidios, ello se infiere cuando la norma indica que “(...) podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios (...)”, habida cuenta que dichos recursos tienen destinación específica.

De existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos allí previstos, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.

En lo que atañe al servicio público domiciliario de acueducto, el artículo 2.3.1.3.2.3.12. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, reitera la previsión general de financiación, señalando que “La entidad prestadora de los servicios públicos debe ofrecer financiamiento a los suscriptores de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3, para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil, o reemplazo del mismo en caso de daño. Esta financiación debe ser de por lo menos treinta (36) (sic) meses, dando libertad al usuario de pactar períodos más cortos si así lo desea. Este cobro se hará junto con la factura de acueducto.”

Así mismo, el artículo 2.4.4.11 de la Resolución CRA 151 de 2001, señala que “Para los estratos 1, 2 y 3 los aportes de conexión podrán ser cubiertos por entidades gubernamentales de cualquier orden a través de aportes presupuestales para su financiación. Si existe un saldo a cubrir por parte del usuario, se deben aplicar los plazos mencionados”. En ese sentido y considerando que la conexión involucra la instalación del medidor, claramente ésta también puede ser financiada dentro de los costos de conexión”.

Conforme con lo anterior, es claro 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.

Para el servicio público domiciliario de energía eléctrica, los mecanismos que permitan verificar el estado de los instrumentos que se utilicen para medir el consumo, dentro de los cuales se pueden encontrar las revisiones y visitas técnicas a las que hace referencia la consulta, deben ser establecidos en las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos respectivos.

Además, es necesario advertir que el cambio de los instrumentos de medición no puede ser al arbitrio de los prestadores, toda vez, que deberá ser verificado un debido proceso que permita establecer una u otra razón de cambio por parte del prestador como se plasmará a continuación.

(ii) Cambio de instrumentos de medición y debido proceso.

En cuanto al debido proceso que deben surtir los prestadores de servicios públicos para efectuar el cambio de los medidores, es necesario citar nuevamente el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021, en donde esta Oficina Asesora señaló:

“ (...) 3.6. Cambio de medidores.

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

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

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

Por su parte, la segunda causal se encuentra sujeta a la existencia de instrumentos de medida más precisos, cuyo tratamiento no dista de aquél referido al mal funcionamiento. No obstante, por ejemplo, tratándose de los servicios de energía y gas, la Resolución CREG 038 de 2014[45], incluye no solo estas dos causas, sino el hurto o el mutuo acuerdo, mientras que, como se anotó con anterioridad, para el sector de acueducto y alcantarillado, el diámetro no adecuado del aparato de medida también supone una razón para su cambio, según lo señala el artículo 2.3.1.3.2.3.16 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Conforme con lo anterior, el reemplazo de los dispositivos de medida opera cuando: i) su funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos; y ii) un desarrollo tecnológico permita el acceso a instrumentos de medición más precisos. De igual forma, durante este proceso el prestador deberá garantizar el debido proceso al usuario, para lo cual, deberá notificarle e informarle claramente las razones por las cuales se hace necesario el cambio del

medidor, así como permitirle decidir si lo adquiere por cuenta propia en el mercado, o si lo prefiere a través del prestador.

Específicamente para el servicio de energía eléctrica, el literal b), artículo 26 de la Resolución CREG 108 de 1997, establece como parte de las obligaciones a cargo del suscriptor y/o usuario hacer reparar o reemplazar los equipos de medida a satisfacción del prestador; y de no hacerlo, el prestador podrá hacerlo directamente, en cuyo caso los costos deberán ser asumidos por el suscriptor y/o usuario, así:

“Artículo 26. Control sobre el funcionamiento de los medidores. El control sobre el funcionamiento de los medidores se sujetará a las siguientes normas:

(...)

b) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la ley 142 de 1994, 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. 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. (...) (Subrayado fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, la CREG, en concepto 209 de 2021, indicó:

“(...) De lo anterior se tiene que, respecto al funcionamiento de los medidores, es obligación de los usuarios reparar o remplazar los medidores, a satisfacción de las empresas, bajo dos causales: cuando se establezca que no permiten determinar en forma adecuada los consumos, para lo cual, la empresa debe demostrar que el medidor no cumple con los requisitos técnicos establecidos por esta Comisión; o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.

Para estos efectos, en caso de que la empresa proceda a retirar el medidor para su revisión, la empresa prestadora del servicio público debe seguir el procedimiento definido en el contrato de condiciones uniformes y garantizar al usuario los derechos al debido proceso y defensa por parte del usuario. (...) (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, cuando sea requerido el cambio de medidor por cualquiera de las razones contempladas en la Ley, el prestador tiene el deber de notificar al usuario de esta decisión para que, entre otros, éste pueda elegir si adquiere el equipo directamente con el prestador, o si lo hace a través de cualquier otro proveedor existente en el mercado, amparado en los derechos que le otorga la Ley 142 de 1994.

En el evento en que un prestador exija el cambio de un medidor de manera injustificada, puede incurrir en abuso a la dominante el numeral 133.4 del artículo 133 de la Ley 142 de 1994 señala lo siguiente:

“Artículo 133. Abuso de la posición dominante. Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en las siguientes cláusulas:

(...)

133.4. Las que obligan al suscriptor o usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato, o le limitan su libertad para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio; o lo obligan a comprar más de lo que necesite (...)”. (Subrayado fuera de texto).

Frente a este tópico la CREG mediante el concepto 394 de 2017 señaló lo siguiente:

*“(...) El procedimiento para tales actividades deberá establecerse en el Contrato de condiciones uniformes. En cualquier caso debe tenerse en cuenta que conforme a los señalado en el artículo 133 de la Ley 142 de 1994 constituye un abuso de posición dominante por parte de la empresa incluir en el contrato cláusulas que “obligan al suscriptor o usuario a recurrir a la empresa de servicios públicos o a otra persona determinada para adquirir cualquier bien o servicio que no tenga relación directa con el objeto del contrato, o le limitan su libertad para escoger a quien pueda proveerle ese bien o servicio; **o lo obligan a comprar más de lo que necesite;**” En este sentido la Resolución CREG 108 de 1997 indica en el artículo 24 que:*

c) En las condiciones uniformes del contrato, la empresa determinará las características técnicas que deberá cumplir el equipo de medida, teniendo en cuenta lo que establezcan los Códigos de Distribución y/o Medida, y el mantenimiento que debe dárseles, con el fin de que los suscriptores o usuarios puedan escoger libremente al proveedor de tales bienes y servicios. (Hemos subrayado)” (Negrilla fuera de texto).

En ese escenario, reiteramos que el cambio de los instrumentos de medición no puede ser al arbitrio de los prestadores.

(iii) Defensa del usuario en sede de la empresa.

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

“Artículo 9. Derecho de los usuarios. <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> Los

usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

(...)

9.4. Solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no se trate de información calificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ahora bien, con respecto al tema que motiva la consulta, es preciso manifestar que, en el Título VIII, Capítulo VII de la citada Ley, se encuentran previstos los mecanismos de “*defensa de los usuarios en sede de la empresa*”, es decir, las herramientas con que cuentan para controvertir las decisiones empresariales con las que no estén de acuerdo.

En este sentido, y en consonancia con lo dispuesto en el mencionado artículo 7 de la Ley 142 de 1994, el artículo 152 de la misma Ley reconoce como de la esencia del contrato de servicios públicos el derecho de los usuarios a presentar las peticiones, quejas y recursos ante el prestador del servicio de que se trate, al señalar:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, corresponde al prestador del servicio atender la reclamación inicial y el recurso de reposición, a través de la expedición de los actos pertinentes, en los que se deberá consignar las razones que motivan la decisión adoptada, y solamente surtida esta etapa, podrá esta Superintendencia avocar el conocimiento del caso, resolviendo el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria al de reposición.

Adicional a ello, es de indicar que 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 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, mediante concepto SSPD-OJ-2013-747, indicó que "(...) *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 (...)”.

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 termino 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⁽²⁾, la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisadas en su jurisprudencia: ⁽³⁾

“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”.⁽⁴⁾

En la sentencia T-1006 de 2001,⁽⁵⁾ 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”⁽⁶⁾.

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

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.⁽⁸⁾

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.^{“(9)”} (Subrayado 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.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se responden en forma general las preguntas presentadas en el escrito de consulta como a continuación sigue:

1. *“Brindarme asesoría sobre mis derechos como usuario frente a esta situación.”*

Se reitera que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto como la descrita en la consulta, pues los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Al margen de lo anterior, le indicamos que en el marco del régimen de los servicios públicos domiciliarios, a los usuarios del servicio de energía eléctrica les asisten, entre otros, los siguientes derechos:

- a. **Derecho a la medición real e individual:** Obtener del prestador la cuantificación exacta de sus consumos mediante los instrumentos tecnológicos adecuados.
- b. **Libertad de elección del proveedor:** Adquirir el medidor y contratar los servicios de instalación, mantenimiento o reparación con el tercero de su libre elección, siempre que el equipo cumpla con las características técnicas del Contrato de Condiciones Uniformes (CCU) y el Código de Medida (Resolución CREG 038 de 2014). Cualquier cláusula o práctica que limite esta libertad se presume como un abuso de la posición dominante del prestador.
- c. **Garantía del debido proceso:** Que cualquier actuación del prestador orientada a la revisión, retiro o sustitución del equipo de medida respete los procedimientos previos establecidos en el CCU, impidiendo decisiones arbitrarias o intempestivas.
- d. **Mecanismos de control y defensa en sede del prestador:** Los usuarios disponen de los siguientes mecanismos de control y defensa en sede del prestador:

- **Derecho de Petición** (Artículos 9 numeral 9.4 y 152 de la Ley 142 de 1994): Facultad para solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna sobre las condiciones de facturación y operación del servicio público domiciliario.
- **Recurso de Reposición** (Artículo 154 de la Ley 142 de 1994): Acto jurídico para obligar a la empresa a revisar decisiones que afecten la ejecución del contrato, aplicable específicamente contra actos de facturación, negativa del contrato, suspensión, terminación y corte, dicho recurso debe interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al conocimiento del acto y antes de que la factura cumpla 5 meses de expedida.
- **Recurso de Apelación** (Artículo 154 de la Ley 142 de 1994): Mecanismo subsidiario al de reposición que activa la competencia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que resuelva en segunda instancia si el prestador niega la reclamación presentada mediante recurso de reposición.

2. *“Informarme si el bajo consumo de energía, por sí solo, constituye una causa suficiente para exigir el cambio del contador.”*

De conformidad con el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 las causales para que el prestador pueda exigir el reemplazo o reparación de un medidor a costa del usuario son: i) por mal funcionamiento (cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos) o ii) por desarrollo tecnológico (cuando se pongan a disposición instrumentos de medida más precisos).

No encuentra que la citada norma establezca la variación o disminución en el volumen de consumo de energía eléctrica de forma autónoma como una causal para la sustitución del equipo de medida. Resaltamos que, para requerir el cambio bajo la causal de mal funcionamiento, el prestador debe acreditar técnicamente que el instrumento no registra los consumos de manera adecuada.

3. *“Indicar cuáles son las obligaciones de la empresa prestadora para demostrar técnicamente la necesidad de dicho cambio.”*

Conforme lo indicado en el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 la causal para hacer reparar o reemplazar el medidor a satisfacción del prestador correspondiente al mal funcionamiento del mismo obedece estrictamente a que el funcionamiento del medidor no permita determinar en forma adecuada los consumos, de forma que posiblemente existan fallas o irregularidades. Para ello, el Prestador deberá poner en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones.

En ese sentido, es necesario indicar que la norma no diferencia o tasa los aspectos técnicos que pueden dar lugar a la aplicación de esta. En todo caso, el prestador deberá Informar al usuario sobre la necesidad de la reposición y otorgar el plazo de un período de facturación para

que este adopte las acciones necesarias o adquiera el equipo en el mercado, de conformidad con lo previsto en el artículo 144 de la Ley 142 de 1994.

4. *“Orientarme sobre las acciones que puedo ejercer para proteger mis derechos como usuario en caso de no estar de acuerdo con la decisión adoptada por la empresa.”*

Se reitera que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto como la descrita en la consulta. Sin embargo, resaltamos que frente a las decisiones de los prestadores que afecten la ejecución del contrato de servicios públicos, los usuarios disponen de los mecanismos de defensa consagrados en el Título VIII, Capítulo VII de la Ley 142 de 1994:

- **Peticiones:** Presentar una reclamación ante la oficina de peticiones, quejas y recursos (PQR) del prestador. El término legal para resolver de fondo es de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de su presentación prorrogables conforme con lo establecido en la Ley.
 - **Recursos:** Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación proceden los recursos de reposición ante el prestador y, en subsidio, el de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
5. *“En caso de considerarlo procedente, realizar las actuaciones de vigilancia o seguimiento que correspondan frente a los hechos expuestos.”*

De conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, los conceptos emitidos en sede de consulta constituyen orientaciones de carácter general y abstracto, por lo que esta Oficina Asesora Jurídica carece de competencia para resolver controversias particulares o definir la legalidad de las actuaciones vigentes de un prestador en un caso concreto.

Al margen de lo anterior, se resalta que el interesado podrá adelantar el procedimiento en sede del prestador de acuerdo con los mecanismos de defensa consagrados en el Título VIII, Capítulo VII de la Ley 142 de 1994, expuestos en este documento, conforme con lo cual esta Superintendencia procederá, según corresponda, en su calidad de entidad encargada de la Supervisión, vigilancia y control del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

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

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e)