

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 15

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-251

Señor
XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: INVESTIGACIÓN DE DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS DE ACUEDUCTO

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

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

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

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

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

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

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

CONSULTA

La consulta contiene una serie de preguntas relativas a la aplicación de los artículos 146, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, en cuanto al cobro de consumos por un prestador del servicio público domiciliario de acueducto, cuando identifica desviaciones significativas, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución compilatoria CRA 943 de 2021⁷

Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-34

Concepto SSPD-OJ-2022-39

Concepto SSPD-OJ-2025-379

Concepto SSPD-OJ-2026-209

CONSIDERACIONES

En sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

En este sentido, es preciso mencionar que no es procedente que a través del derecho de consulta se pretenda verificar, avalar o debatir las decisiones adoptadas por otras instancias de esta Superintendencia, por cuanto para el caso particular de las decisiones en sede del prestador se debe acotar lo establecido en los artículos 152 y siguientes. En cuanto refiere al prestador, el mismo podrá iniciar las acciones judiciales que considera contra el acto emitido por esta Superintendencia, conforme con lo señalado, entre otros, en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, no siendo esta la instancia para debatir las decisiones adoptadas por esta Superintendencia a través de las Direcciones Territoriales.

Ahora bien, considerando que la consulta se refiere a investigaciones por desviaciones significativas, se desarrollarán los siguientes ejes temáticos: i) determinación del consumo y cobro en caso de desviaciones significativas en el servicio público domiciliario de acueducto, ii) derecho del prestador a la recuperación de los consumos y iii) debido proceso en las visitas técnicas.

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

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

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

i) Determinación del consumo y cobro en caso de desviaciones significativas en el servicio público domiciliario de acueducto.

Las desviaciones significativas en el servicio público domiciliario de acueducto refieren a aumentos o disminuciones en el consumo comparado con los promedios de períodos anteriores, cuando superan los porcentajes establecidos por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

Sobre el particular, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 dispone que, como parte del proceso de elaboración de facturas, esto es, previo a su elaboración, el prestador **debe** investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. La norma señala:

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

Conforme con la norma, al momento de **preparar** las facturas, no cuando las mismas hayan sido emitidas, el prestador **debe** investigar cuando identifique un aumento o disminución del consumo frente a periodos anteriores que exceda los porcentajes establecidos por la CRA. Para el efecto, debe adelantar una investigación para establecer la causa de la desviación, según el procedimiento establecido en el contrato de condiciones uniformes y en consideración del debido proceso.

Adicionalmente, la norma impone al prestador la obligación de facturar **mientras determina la causa** de la desviación, con fundamento en: i) promedios de periodos anteriores o ii) el de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes, o iii) en aforos individuales, según lo que haya previsto en el contrato.

Una vez el prestador aclare la causa de la desviación, deberá cobrar la diferencia frente a los valores que se cobró provisionalmente al usuario o suscriptor, o abonar los valores a su favor según sea el resultado de la investigación.

Sobre el particular, es de precisar que no existe un procedimiento especial para adelantar la investigación por desviaciones significativas, motivo por el cual, los prestadores deben establecer uno en el contrato de condiciones uniformes que respete el debido proceso, así como, el derecho de contradicción y defensa de los suscriptores o usuarios y ceñirse al mismo.

En este contexto, es importante recordar lo mencionado por esta Oficina a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-34, actualizado el 25 de junio de 2019, sobre el tiempo en que se admite la posibilidad de facturar con fundamento en estimación del consumo en investigación de desviaciones significativas, así:

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

*Es decir, una vez regularizadas las conexiones e instalación, no es posible predicar que se mantendrá el prestador facturando por **promedio**. (...)” (resaltado fuera de texto)*

A su vez, a través de Concepto SSPD-OJ-2025-379 esta Oficina se pronunció en torno a la obligación del prestador de realizar una revisión al inmueble antes de expedir la factura, cuando identifique desviaciones significativas, en este determinó que la investigación debe culminar con la determinación de la causa de la desviación para que sea posible el cobro del consumo en investigación, esto es, del que excede el promedio, veamos:

“(...) En ese sentido, ante la existencia de una desviación significativa, conforme los artículos 146 de 149 de la Ley 142 de 1994, deben tenerse en cuenta, las siguientes reglas:

- El prestador tiene la obligación legal de realizar una revisión al inmueble, antes de la expedición de la factura, cuando determina un consumo por encima o por debajo de los porcentajes establecidos en la regulación, o en los contratos de condiciones uniformes.

- Si el prestador expide la factura sin realizar dicha revisión, está violando el derecho al debido proceso del usuario, y a su vez, la normativa a la que debe sujetarse.

- La investigación por desviación significativa culminará cuando se determine la causa que generó el aumento en el consumo, situación que en ocasiones conlleva más de una visita por parte del prestador. La causa que origina la desviación significativa debe ser real y así se consignará en el acta de visita, solo de esta forma se podrá determinar el cobro al usuario.

- El prestador cuenta con tres mecanismos para calcular el monto a cobrar, mientras establece la causa que generó la desviación significativa, estos son: (i) con base en los consumos de períodos anteriores; (ii) basados en la facturación de suscriptores o usuarios que tengan circunstancias semejantes; y (iii) mediante aforo individual.

Si la causa de la desviación significativa se establece en la primera visita y el servicio se normaliza, las anteriores formas de cálculo no se deben utilizar, ya que solo se emplearán para determinar el consumo de un período, mientras se establece la causa de la desviación significativa.

*Establecida la causa que generó esta desviación, se procederá a la facturación de lo efectivamente consumido; ahora bien, **si durante el tiempo de la investigación se utilizó alguna de las fórmulas de cálculo, el prestador abonará a la factura el valor pagado de más o cobrará la diferencia, si lo recaudado fue menor.***

Ahora, si la fuga detectada es imperceptible, el usuario tendrá dos meses para su arreglo, término durante el cual, el prestador cobrará el promedio de los últimos seis meses. Vencido dicho término, el cobro se hará a través del consumo medido. (...)” (subrayado parcialmente fuera del texto)

Conforme con lo expuesto, cuando existan desviaciones significativas y el prestador no efectúe la revisión previa a la facturación o incurra en otras fallas durante la investigación de las cuales se desprenda la imposibilidad de oponer al suscriptor o usuario el resultado, mantendrá el derecho a cobrar la determinación del consumo según lo haya definido en el contrato y en aplicación del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el cual 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.

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

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario. (...)” (resaltado fuera de texto)

De igual forma, es de mencionar que, para el servicio de acueducto, la Resolución CRA 943 de 2021 consagra la desviación significativa de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 1.13.1.6. DESVIACIONES SIGNIFICATIVAS. Para efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que se señalan a continuación:

- a. Treinta y cinco por ciento (35%) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m³).
- b. Sesenta y cinco por ciento (65%) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m³).
- c. Para las instalaciones nuevas y las antiguas sin consumos históricos válidos, el límite superior será 1.65 veces el consumo promedio para el estrato o categoría de consumo y el límite inferior será 0.35 multiplicado por dicho consumo promedio. Si el consumo llegara a encontrarse por fuera de estos límites, se entenderá que existe una desviación significativa.

PARÁGRAFO. En zonas donde exista estacionalidad en el consumo, la comparación del consumo a la que se refiere este artículo, podrá realizarse con el mismo mes del año

inmediatamente anterior. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.20.6)." (subrayado fuera de texto)

Sobre el particular, esta Oficina a través del Concepto SSPD-OJ-2022-39 determinó que es obligación del prestador establecer la causa de la desviación y probar los consumos adicionales al promedio para poder facturarlos, debiendo devolver lo correspondiente a los consumos no efectuados por parte del usuario o que obedezcan a causa ajena a este, en este sentido mencionó:

"(...) Al respecto, la investigación o revisión previa que debe adelantar el prestador, está encaminada a detectar la situación que está ocasionando la desviación significativa, esto es, si la misma obedece a una razón técnica, o a una fuga imperceptible, o si por el contrario el incremento o disminución corresponden a un aumento o disminución desmedidas del consumo por parte del usuario. Así las cosas, una vez detectada la causa, el prestador podrá cobrar únicamente aquellos consumos adicionales que efectivamente haya podido probar, o contrario sensu, devolver los valores correspondientes a consumos que no se hayan efectuado por parte del usuario, ya que las desviaciones significativas pueden presentarse, tanto por aumento, como por reducción en los consumos. (...)"

En todo caso, al prestador en el marco de lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 solo le es procedente realizar la determinación del consumo por uno de los mecanismos determinado en el contrato conforme con esta norma, por un solo periodo, debiendo siempre mantener la facturación, salvo la excepción citada, a través de la diferencia de lectura del medidor.

ii) Derecho del prestador a la recuperación de los consumos.

El artículo 150 de la Ley 142 de 1994 delimita la posibilidad del prestador de recuperar los consumos no facturados⁸, entre otros casos, cuando adelanta investigaciones por desviaciones significativas, veamos:

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

La norma en cita, incorpora las causales para que sea procedente el cobro retroactivo de consumos no facturados, señalando un límite temporal para el cobro y una excepción a dicho límite: De esta forma, la recuperación debe originarse en causales específicas previstas por la Ley y el cobro de bienes o servicios no facturados en forma retroactiva debe obedecer a: a) error, b) omisión o c) investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores.

Por su parte, el límite temporal debe atender aspectos como: a) el cobro debe realizarse en un tiempo máximo de 5 meses⁹ y, b) dicho término se cuenta desde la entrega de las facturas.

⁸ La Resolución CRA 943 de 2021 determina:

"ARTÍCULO 2.7.3.5. BIENES O SERVICIOS NO COBRADOS EN LA FACTURA. Cuando la factura se entregue al usuario de acuerdo con el calendario de facturación, pero por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, no se le haya incluido el cobro de bienes o servicios, se aplicará lo dispuesto en el Artículo 150 de la Ley 142 de 1994. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.21.5)."

⁹ Esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2026-209, precisó algunos aspectos sobre la contabilización de este término en el siguiente sentido: *"(...) Así las cosas, respecto a la duda del consultante sobre el alcance del artículo 150 de la Ley 142 de 1994, cuando alude a un plazo de cinco meses, estos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4 de 1913, se entienden como cinco meses **calendario**,*

Excepción: cuando el prestador compruebe dolo civil o contractual del suscriptor o usuario, caso en el cual podrá cobrar los consumos en cualquier tiempo.

Sobre el particular, el Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-34, actualizado el 25 de junio de 2019, en cuanto a la necesidad que el prestador cumpla con su carga de probar la existencia del consumo que pretenda cobrar en cada periodo, señaló:

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

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

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

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

Con respecto a las sumas determinadas como resultado de adelantar la investigación de desviaciones significativas, el prestador podrá cobrar aquellas que excedan el consumo promedio facturado provisionalmente, solo dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrega de las facturas, salvo que compruebe dolo contractual del usuario o suscriptor, caso en el cual podrá efectuar el cobro en cualquier tiempo.

y dado que la disposición es clara, el intérprete debe atenerse a su tenor literal. No existe fundamento jurídico para considerar que la disposición alude a ciclos de facturación.

*De la misma forma, la norma dispone expresa y claramente que el término de **5 meses corre desde la entrega de las facturas**, sin que haya sustento para interpretar que el mismo corra desde el periodo de consumo, o desde la fecha de expedición de la factura. (...)*

En conclusión, el término de cinco (5) meses a que se refiere el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, si bien en principio se cuenta a partir de la entrega de la factura a que corresponde el consumo a recuperar, esto solo será así, cuando la entrega se produjo dentro del término a que estaba obligado el prestador.

En caso de entrega extemporánea de la factura o si no se materializó la entrega, deberá analizarse dicha circunstancia a la luz del principio según el cual, nadie puede beneficiarse de su propia culpa, por lo cual, el término deberá contarse desde el momento en que el prestador debía entregar la factura. (...)”

Sin embargo, para que proceda la incorporación de la suma que logre probar como adeudada por el usuario o suscriptor y que exceda el consumo facturado provisionalmente, debió iniciar la investigación y realizar la visita al inmueble **previo** a la facturación del mes correspondiente y respetar el debido proceso y derecho a la defensa del usuario o suscriptor en el trámite conforme con lo establecido en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994.

En este sentido y desde una perspectiva técnica, resulta evidente que la investigación por desviación significativa requiere inmediatez para garantizar la preservación de las evidencias y la inalterabilidad de las condiciones que pudieron generar la desviación, a su vez, porque conforme con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 solo podrá ser determinado el consumo para un periodo de facturación.

iii) Debido proceso en las visitas técnicas.

Es necesario reiterar que el prestador debe respetar los derechos de los usuarios o suscriptores consagrados, entre otros, en los artículos 1.13.2.2.4. y 1.13.2.2.5 de la Resolución CRA 943 de 2021, los cuales señalan:

“ARTÍCULO 1.13.2.2.4. DERECHO A SOLICITAR LA ASESORÍA O PARTICIPACIÓN DE UN TÉCNICO EN CASO DE REVISIONES. En los casos de revisión o retiro provisional por presuntas anomalías no imputables a la empresa, ni generadas por el uso normal de los bienes en la conexión domiciliaria y en el equipo de medida, cambio del mismo y visitas técnicas, los suscriptores o usuarios tendrán derecho a solicitar la asesoría o participación de un técnico particular o de cualquier persona para que verifique el proceso de revisión de los equipos de medida e instalaciones internas. Del concepto del técnico particular, deberá dejarse constancia en acta que se levante para el efecto.

Para hacer efectiva esta asesoría o participación, el prestador deberá dar aviso de la visita correspondiente a la revisión o retiro provisional, así como de cualquier visita de carácter técnico, con antelación mínima de tres (3) días hábiles, indicando la fecha y el momento del día, mañana o tarde, durante el cual se realizará la visita.

En el caso de visitas técnicas tendientes a la detección de anomalías no imputables a la empresa, ni generadas por el uso normal de los bienes en la conexión domiciliaria y en el equipo de medida o para evitar un perjuicio mayor a los usuarios relacionando con la continuidad y calidad del servicio, el período de antelación al que hace referencia del inciso anterior será de una (1) hora para obtener la asesoría o participación de un técnico.

En todo caso, el suscriptor o usuario podrá renunciar a la posibilidad de contar con la asesoría o participación de un técnico, situación que se hará constar por escrito, con la firma del suscriptor o usuario.

De igual forma, una vez cumplidos los términos consagrados en el presente artículo sin que el suscriptor o usuario haga uso de su derecho a contar con la asesoría o participación de un técnico particular, el prestador podrá realizar la revisión correspondiente y dejará constancia de tal situación en acta que contará con la firma del suscriptor o usuario. Si este último se negare a suscribir el acta, se seguirá la regla consagrada en el inciso 2o del siguiente artículo.” (Resolución CRA 413 de 2006, art. 12).

ARTÍCULO 1.13.2.2.5. RETIRO DEL MEDIDOR. *Cuando sea necesario proceder al retiro del medidor, se comunicará al suscriptor o usuario, con una antelación no inferior a dos (2) días hábiles a la fecha de la operación, indicándole la posibilidad de ejercer el derecho consagrado en el artículo anterior de esta resolución. Una vez se lleve a cabo la operación, se suscribirá un acta en la que conste el estado en que se encuentra el equipo y la forma como se procedió a su retiro. En este documento, el suscriptor o usuario dejará las constancias que considere necesarias. Los datos que se consignen en la respectiva acta deben ser legibles, claros, sin tachones o enmendaduras; copia de esta acta se entregará al suscriptor o usuario, quien deberá firmarla.*

Si el suscriptor o usuario se niega a firmar el acta respectiva, el funcionario de la empresa dejará constancia explicando las razones que motivan la no suscripción del acta por parte del suscriptor o usuario y esta deberá contar con la firma de dos (2) testigos diferentes al personal de la empresa.

En todo caso, el Prestador deberá entregar dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al retiro del medidor el informe de revisión realizado por el laboratorio debidamente acreditado. Si como resultado de la revisión técnica, se concluye que el medidor no funciona adecuadamente, la decisión será comunicada al suscriptor o usuario, adjuntando el resultado.

El suscriptor o usuario tendrá la opción de reemplazarlo o repararlo asumiendo los costos correspondientes. Si la reparación o el reemplazo la realiza alguien diferente del prestador, el suscriptor deberá enviarlo a este para que proceda a instarlo. En aquellos casos en los cuales el suscriptor o usuario, presente un informe de calibración del equipo de medida expedido por un laboratorio debidamente acreditado, se dará por cumplida la condición establecida en el artículo 1.13.2.2.2. de la presente resolución. Si por el contrario el usuario o suscriptor no presenta dicho informe, el prestador podrá, a cargo del suscriptor o usuario, calibrar el equipo en un laboratorio debidamente acreditado.

El prestador será responsable de la conservación de las condiciones técnicas del equipo retirado en el estado que conste en el acta de retiro, documento en el que el suscriptor o usuario tendrá la posibilidad de consignar las observaciones que considere pertinentes respecto de la forma en que el prestador procedió a colocar el aparato de medición en el vehículo que lo transportará. El prestador deberá registrar las actividades de manejo y transporte de las evidencias físicas involucradas en su actuación, a fin de conservar el estado real del equipo de medición al momento del retiro.

En caso de no instalarse el medidor provisional como consecuencia del retiro del medidor, será aplicable la previsión del artículo 146 de la Ley 142 de 1994. En todo caso, una vez vencido el término consagrado en el artículo 144¹⁰ de la Ley 142 de 1994, para efectos del

¹⁰ Los artículos 144 y 145 de la Ley 142 de 1994 aluden a algunas obligaciones del usuario o suscriptor y del prestador relacionadas con el control del funcionamiento de los medidores, veamos:

“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.

reemplazo o reparación de los medidores, sin que el suscriptor o usuario hubiere tomado las medidas allí establecidas, el prestador podrá tomar las medidas pertinentes para garantizar la efectiva medición del consumo.

PARÁGRAFO. En caso de ser necesario el control metrológico del equipo de medida, este deberá realizarse en un laboratorio de calibración, debidamente acreditado por el organismo nacional competente para tal efecto. Iguales requisitos deberán cumplir los medidores provisionales. (Resolución CRA 413 de 2006, art. 13) (modificado por Resolución CRA 457 de 2008, art. 4)."

Como indican los artículos transcritos, en caso de revisión, cambio o retiro de medidores¹¹ y visitas técnicas, el usuario o suscriptor tiene derecho a contar con la asesoría o participación de un técnico particular o de cualquier persona que verifique el proceso de revisión que adelante el prestador, para lo cual el prestador debe dar aviso de la visita indicando la fecha y hora en que se realizará, con la antelación indicada en las normas.

En este sentido, es indispensable que las actas de visita se diligencien adecuadamente, cumpliendo los requisitos previstos en la Resolución, puesto que con ello se documentan, entre otros, la fecha, alcance y motivos de las actuaciones del prestador, la identificación de los participantes y del predio, en general el debido proceso y las constancias que deseen o estén obligados a dejar tanto el usuario como el técnico en representación del prestador y el cual adelanta la visita.

Igualmente, es necesario que se suministre dentro del término previsto en la Resolución, el informe de revisión del medidor efectuado por el laboratorio, para que el usuario o suscriptor pueda conocerlo y controvertirlo y en general, se garantice la participación, debido proceso y derecho a la defensa del usuario o suscriptor en todo el trámite.

Igualmente, en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-34 esta Oficina se pronunció detalladamente sobre la garantía del debido proceso en los procesos de recuperación de consumos, de la siguiente forma:

"(...) 7. GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO

Por otra parte, es de referir que el cobro de los consumos dejados de facturar no configura un procedimiento autónomo e independiente, sino que surge como consecuencia del ejercicio de las prerrogativas previstas en los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994, por haberse comprobado un incumplimiento contractual ocasionado por el suscriptor o usuario, o en

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." (Subrayado fuera del texto)

"ARTÍCULO 145. CONTROL SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MEDIDORES. 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." (subrayado fuera de texto)

¹¹ Debe tenerse en cuenta que la Resolución CRA 943 de 2021 determina que para la reposición, cambio o reparación del medidor por decisión del prestador, se requiere un informe emitido por un laboratorio acreditado que determine que este no cumple con su función de medición, veamos:

"ARTÍCULO 2.5.1.4. VERIFICACIÓN DE LA CONDICIÓN METROLÓGICA DE LOS MEDIDORES. Las personas prestadoras del servicio de acueducto deben definir las acciones y su periodicidad, orientadas a verificar el adecuado funcionamiento de los medidores, atendiendo las particularidades de su sistema, con base en estudios técnicos. (...)

PARÁGRAFO 2. Sólo será posible la reposición, cambio o reparación del medidor por decisión del prestador, cuando el informe emitido por el laboratorio debidamente acreditado indique que el instrumento de medida no cumple con su función de medición". (Resolución CRA 151 de 2001, art. 2.1.1.4) (modificado por la Resolución CRA 457 de 2008, art. 1). (Subrayado fuera del texto)

desarrollo de la obligación de investigar una desviación significativa, como lo dispone el artículo 149 ibídem, aunque también procede por error u omisión del prestador.

Ahora bien, conviene distinguir que tanto la suspensión como el corte del servicio por violación de las estipulaciones contractuales configuran una sanción al usuario, de manera que en su definición y aplicación, deben observarse los presupuestos del debido proceso, particularmente, el derecho de contradicción y de defensa, de conformidad con el Artículo 29 de la Constitución Política y lo previsto en la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes.

De otra parte sin embargo, la recuperación de consumos dejados de facturar se erige como una prerrogativa esencial del prestador en virtud de la naturaleza onerosa del contrato de servicios públicos, que, tal como ha reconocido la Corte Constitucional, impone que el prestador, en el acto de facturación que expida a los usuarios para el cobro de los consumos a recuperar, indique (i) los fundamentos técnicos y jurídicos de la decisión, (ii) la fórmula utilizada para calcular el valor correspondiente y (iii) el cálculo del mismo.

(...) 7.2. Obligaciones de los Prestadores para garantizar el debido proceso en la recuperación de consumos dejados de facturar.

De lo expuesto previamente, se tiene que los prestadores deben garantizar a los usuarios el derecho de contradicción y de defensa no solo a partir de la expedición del acto de facturación del consumo a recuperar, sino durante la actuación desplegada precedentemente y que le llevó a concluir la procedencia de dichos cobros, pues ello puede ser objeto de controversia por parte del usuario en sede de reclamación y de recursos.

En ese sentido, conviene recordar que el debido proceso se garantiza entre otras formas cuando se le indica al usuario, en el caso de servicios públicos domiciliarios, los medios de prueba que proceden en cada actuación; cuando se determinan los plazos y términos dentro de los cuales podrá actuar el usuario para ejercer su defensa; cuando se motivan todos los actos que afecten a particulares; cuando se le da a conocer el usuario el mecanismo bajo el cual se procederá a la determinación del consumo dejado de facturar (que como ya se advirtió solo puede obedecer a los establecidos en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994); y, cuando se precisan las formas de notificación con indicación de los recursos.

Ahora bien, no existe en el régimen de servicios públicos, la Ley 143 de 1994, ni la regulación vigente, un procedimiento o trámite expresamente definido para efectos de establecer la existencia, cantidades y forma de cobro de los consumos efectuados por un usuario y que no ha sido objeto de facturación; y no corresponde a esta Superintendencia establecer dicho procedimiento, ni indicar qué clase de actos o decisiones deben ser proferidas, y mucho menos el orden en que ello debe ocurrir.

No obstante, dentro del procedimiento de investigación de la anomalía o irregularidad que dará origen al cobro de los consumos dejados de facturar debe garantizarse entre otros aspectos: (i) el derecho de defensa del usuario en todas las acciones que despliegue la empresa, (ii) que la decisión que culmine el proceso y conlleve a determinar a cuánto asciende el consumo no facturado esté debidamente motivada y que se encuentra igualmente explicado cómo se determinó el consumo efectuado y no facturado, (iii) el conocimiento y ejercicio de su defensa frente a los medios de prueba que serán utilizados por cada una de las partes, (iv) las formas de notificación con indicación de los recursos, y (v) el ejercicio mismo de los recursos.

En consecuencia, es dable concluir que la garantía al debido proceso que debe mantenerse durante toda la actuación de definición de la existencia y determinación del consumo que existió pero no fue facturado, puede plantearse como la obligación del prestador de definir en su contrato de condiciones uniformes, un procedimiento de investigación de las causas y existencia de un consumo no registrado, efectivamente tomado por el usuario y que debe ser facturado, dentro del cual se garantice la completa interacción del usuario en cada una de las etapas que se ejecuten, de acuerdo con las previsiones legales, técnicas, reglamentarias y regulatorias existentes.

No se trata entonces, a manera de ejemplo, de que el usuario deba tener derecho a ingresar al laboratorio a vigilar como se ejecuta la prueba, pero sí puede tener derecho a conocer el protocolo de revisión, la forma y el término en que puede interactuar con dicha prueba desde su inicio con el retiro del medidor, su ejecución y su resultado en orden a impugnarla.

Lo mismo se predica de cada actuación y prueba a realizar que el prestador involucre en el procedimiento para recuperación de consumos, pues cada prueba, dependiendo de su naturaleza, sea documental, testimonial, pericial, etc., tiene su propia formalidad en el Código General del Proceso, de acuerdo con la cual, las partes tienen derecho a interactuar y controvertir, y el prestador debe garantizar en cada caso, que el usuario tenga pleno acceso a ese derecho y a cada oportunidad de contradicción y de defensa.

En ese escenario, cuando el prestador expida el acto de facturación, el usuario habrá estado presente en toda la actuación que le dio origen, conocerá el acervo probatorio y habrá ejercido su derecho de contradicción y defensa, sin perjuicio además de presentar reclamación e interponer los recursos contra dicha decisión en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, y de la posibilidad de solicitar también en dichas instancias, las pruebas que aún considere necesarias.

En consecuencia, para hacer efectivo el derecho constitucional al debido proceso es necesario que en los contratos de servicios públicos exista un acápite que regule estos procedimientos, así como la forma de determinar con claridad los consumos dejados de facturar.

(...) Ahora bien, como ya se expuso, el acto de facturación debe acompañarse de un documento que contenga (i) los fundamentos técnicos y jurídicos de la decisión, (ii) la fórmula utilizada para calcular el valor correspondiente y (iii) el cálculo del mismo. (...)” (resaltado parcialmente fuera de texto)

En este contexto, los artículos 146 y 149 de la Ley 142 de 1994 no aluden a la pérdida del derecho al cobro en caso que no se cumplan los requisitos del aviso y acta conforme con lo establecido en la Resolución CRA 943 de 2021. Sin embargo, en atención a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 solo al **aclarar** la causa de las desviaciones significativas es procedente que el prestador abone o cargue al suscriptor o usuario las **diferencias que exceden los valores que se cobraron provisionalmente**, y para tal fin, se requiere que el prestador adelante **la investigación y realice una visita técnica previo a la facturación** de conformidad con el procedimiento previsto en el contrato, la consecuencia es que si no se inicia la investigación, o se realiza la visita previo a la facturación, si no existe o es ineficaz el aviso, así como cualquier aspecto que conlleve a la vulneración del debido proceso o derecho de defensa del usuario o suscriptor dentro de dicho trámite, o si en el mismo no fue posible **probar** la causa de la desviación y el consumo del periodo del usuario, el efecto será la imposibilidad de abonar o cargar las diferencias a favor del prestador frente a lo cobrado provisionalmente.

De esta forma, la pérdida total del derecho al cobro debe derivar del incumplimiento de las disposiciones del contrato de condiciones uniformes, o de las demás normas que conforman el régimen aplicable a los servicios públicos domiciliarios.

En resumen, si bien, el régimen de servicios públicos domiciliarios reconoce que el contrato de servicios públicos es esencialmente oneroso, y prohíbe la gratuidad, impone al prestador una actitud diligente en vigilar la forma como se está prestando el servicio, en disponer lo necesario para que funcionen adecuadamente los instrumentos de medición, y en realizar dentro del término legal el procedimiento de revisión de las desviaciones significativas previo a la facturación, para evitar situaciones que conlleven a perder total o parcialmente la posibilidad de cobro del servicio.

Así mismo, le impone cumplir estrictamente el debido proceso, derecho a la defensa y contradicción de los suscriptores y usuarios, teniendo en cuenta que lo determinado en las visitas y en la revisión de los instrumentos de medición es el sustento probatorio del cobro que efectuará y de las sanciones de suspensión y terminación del contrato que imponga, por lo cual, la deficiencia de los procesos de notificación en las diferentes etapas del proceso o la vulneración o restricción de los derechos de los usuarios para participar en la práctica de las pruebas, o en las diferentes etapas en que deban participar en defensa de sus derechos, conllevará en muchos casos la imposibilidad de cobro de los servicios correspondientes al consumo que excede el promedio facturado provisionalmente.

CONCLUSIONES

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

“1.Cuál es la fundamentación legal y reglamentario (SIC) que orienta la decisión de reliquidar con 0m³ el consumo factura (SIC) de un período en el cual se cobró el consumo promedio conforme a lo establecido en los artículos 146 y 149 de la Ley 142 de 1994, a pesar de que fue soportado dicho cobro con el inicio de la investigación de consumos por desviación significativa.

2. Solicitar se precise si el cobro del consumo promedio facturado en el período en el que se detectó la desviación significativa constituye una actuación ajustada a derecho, al estar amparada por la excepción prevista en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 y por lo dispuesto en el artículo 149 ibidem, independientemente del resultado de la investigación sobre la desviación significativa o del cumplimiento de las formalidades que deban observarse dentro de dicho procedimiento. (...)”

En materia de servicios públicos domiciliarios la regla general es que el consumo se mida a través de equipos de medición instalados en cada inmueble y se facture con base en la diferencia de lecturas del dispositivo en períodos consecutivos.

De forma excepcional, **cuando no sea posible la medición real del consumo**, la norma autoriza a los prestadores por un periodo a determinar el consumo mediante estimaciones o cálculos utilizando promedios o aforos, según lo que hayan previsto en el contrato de condiciones uniformes, como lo dispone el artículo 146 de la Ley 142 de 1994. Dicha habilitación se limita a las causales y tiempos indicados en la norma a los cuales se hizo referencia en las consideraciones del presente concepto.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, cuando el prestador identifique desviaciones significativas frente a consumos anteriores, está **obligado** a

adelantar un proceso de investigación **previo a la facturación**, el cual incluye la realización de visitas para determinar la causa de la desviación, para lo cual debe sujetarse a lo que haya previsto en el contrato.

Mientras se investiga la causa de la desviación, la factura se debe expedir con base en lo dispuesto en el artículo 146 ibídem. Sin embargo, una vez se establece la causa de la desviación significativa o el servicio se normaliza, no es posible que el prestador continúe facturando con fundamento en estimación del consumo.

Una vez establecida la causa de la desviación en el proceso previsto en el contrato, con participación del usuario o suscriptor, el prestador debe cobrar los consumos adicionales a los facturados provisionalmente que logre demostrar, y abonar los valores correspondientes a consumos facturados que no pueda probar que haya efectuado el usuario. En caso que el prestador no haya podido probar la causa de la desviación dentro del procedimiento, no podrá cobrar las sumas correspondientes al consumo que exceda el promedio facturado provisionalmente, igual ocurrirá si no logra probar el consumo.

Sin embargo, además de cumplir los requisitos antedichos, el cobro de las sumas que excedan el promedio facturado provisionalmente, solo podrá realizarse dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrega de la factura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, salvo que el prestador compruebe dolo contractual del suscriptor o usuario, caso en el cual podrá efectuar el cobro en cualquier tiempo.

En caso que la causa de la desviación sean fugas imperceptibles, el prestador debe poner a disposición del usuario todas las herramientas disponibles para detectar la causa y sitio de la fuga y una vez determinada, el usuario debe corregir la causa dentro de los dos (2) meses siguientes, único periodo en que el prestador podrá facturar con fundamento en el promedio de los últimos seis (6) meses, posteriormente, aún si el usuario no corrige la causa, el prestador deberá facturar con fundamento en la lectura del medidor.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994 solo al aclarar la causa de las desviaciones significativas es procedente que el prestador abone o cargue al suscriptor o usuario las diferencias que exceden los valores que se cobraron provisionalmente, para tal fin, se requiere que el prestador adelante la investigación aclarando la causa, lo cual exige de la realización de una visita técnica antes de la facturación.

En igual medida, se reitera que el medio de consulta no se constituye como una instancia para desestimar o impugnar decisiones adoptadas por esta Superintendencia a través de otras instancias, por cuanto deberá surtirse las acciones y procedimientos establecidos en la normativa para el control judicial de los actos que se emiten. A su vez, por cuanto a través de los conceptos tampoco se deciden casos particulares y concretos, sino que se emiten opiniones en aplicación y consideración de la normativa en general.

“3. Establecer si la decisión de reajustar la facturación con 0m3 por deficiencias en la notificación del aviso de visita previa guarda armonía con la prohibición de gratuidad consignada en la ley y con el derecho de esta prestadora a recuperar los costos de la prestación del servicio al usuario.”

Se reitera que, si bien el prestador tiene derecho a recuperar los costos en que incurra para la prestación del servicio, y le está prohibido exonerar a cualquier persona del pago de los mismos, la Ley 142 de 1994 establece reglas para determinar el consumo, limita los tiempos en que el

prestador puede efectuar el cobro y establece casos en que los prestadores pierden el derecho al cobro, como por ejemplo, cuando la falta de medición obedece a su acción u omisión, así las cosas, como parte de un contrato, le corresponde cumplir integralmente sus obligaciones legales y contractuales para obtener la contraprestación esperada.

En este contexto, las fallas en el proceso de notificación de la visita y en la elaboración de las actas, impide o limita al usuario o suscriptor ejercer su derecho a la defensa, a contradecir las pruebas con fundamento en las cuales el prestador pretenda acreditar el valor a pagar, por lo cual, el prestador debe actuar de forma tal que garantice el debido proceso en el desarrollo de la investigación de las desviaciones significativas, en caso contrario, será procedente las consecuencias que determine la normativa o el contrato de prestación del servicio.

“4. Indicar, la metodología que deben seguir las prestadoras para corregir la facturación cuando la investigación de una desviación significativa se considera extemporánea o no válida: si procede mantener el cobro del consumo promedio provisional correspondiente al servicio disfrutado o si debe procederse con la exoneración total del período a cero metros cúbicos como se observa en fallos notificados a esta prestadora.”

Como ha sido expuesto de forma reiterada, debe atenderse los presupuestos tanto del artículo 146, como del artículo 149 de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, resaltando que la determinación del consumo solo es procedente por un periodo, a su vez, el tiempo máximo para realizar los cobros está determinado en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, salvo las particularidades de cada caso.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)