

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-2026-256

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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 (SSPD) es competente para “...*absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios*”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: DERECHO A LA MEDICIÓN REAL Y LA INDIVIDUALIZACIÓN DEL CONSUMO DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO.

Subtema: Defensa del Usuario en sede del prestador.

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

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

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

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

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

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

El peticionario solicita orientación sobre mecanismos de protección frente a un prestador de servicios públicos sobre una posible facturación basada en información errónea del equipo de medida, aclaración de los derechos del usuario mientras se tramita la reclamación, e información sobre las actuaciones que puede adelantar la SSPD para revisar la situación, en caso de que el prestador no corrija la inconsistencia, o no la responda de fondo. En ese sentido, las preguntas serán transcritas y respondidas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Ley 689 de 2001.

Decreto 1077 de 2015.

Resolución CRA 943 de 2021⁷.

Concepto SSPD-OJ-2025-062.

Concepto SSPD-OJ-2024-450.

Concepto SSPD-OJ-2024-353.

Concepto SSPD-OJ-2017-146.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso aclarar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, 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.

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

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

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

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

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

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia 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.

Por consiguiente, no corresponde a esta Superintendencia ordenar la incorporación de un esquema fiduciario determinado, aprobar su contenido contractual, ni decidir si un pliego de condiciones específico se ajusta o no al ordenamiento jurídico, pues ello compete a la entidad estructuradora del proceso, a los órganos de control y, en caso de controversia, a la jurisdicción competente.

En ese sentido, la presente respuesta se limita a precisar en abstracto si del régimen de los servicios públicos domiciliarios se deriva una obligación legal o reglamentaria de adoptar fiducia o patrimonio autónomo para el recaudo, y a exponer los criterios jurídicos generales que deben orientar la estructuración de este tipo de mecanismos.

Bajo ese entendimiento, se responde a lo consultado mediante los siguientes ejes temáticos:

i) El derecho a la medición real y la individualización del consumo del servicio público domiciliario de acueducto

Teniendo en cuenta que el objeto de su consulta es la medición del consumo del servicio público de acueducto, debemos indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994 los usuarios de los servicios públicos domiciliarios tienen derecho a obtener de los prestadores la medición de sus consumos reales, a través de los instrumentos de medida que la tecnología haya puesto a su disposición. veamos:

“ARTÍCULO 9. DERECHO DE LOS USUARIOS. *Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor:*

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 del texto).

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 146 de la citada Ley 142 de 1994, esta medición del consumo debe realizarse por regla general de manera individual:

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 (...)". (Subraya fuera de texto)

En este sentido, la regla general en materia de medición del consumo, es que esta se debe realizar 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, solo de forma excepcional, los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán efectuar el cobro del consumo, empleando los mecanismos contemplados por el legislador en el citado artículo 146, esto es, por promedio o por aforo. Ello significa que, el derecho a la medición se materializa a través del uso de los dispositivos de medida que la técnica haya hecho disponibles, es decir, a través de los denominados "medidores", los cuales deben ser instalados, como regla general, en cada una de las unidades inmobiliarias en las que los futuros usuarios y/o suscriptores del servicio lo soliciten, con el propósito de medir el consumo de los servicios públicos que se presten, y por tanto, realizar por este medio el cálculo del servicio que se suministre y consuma, lo que a su vez va a suponer la correcta y real medición del consumo.

Ahora bien, con respecto a los dispositivos de medición individual, es de señalar que el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 consagra 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." (Subraya fuera de texto)

Las reglas generales contenidas en esta disposición, se resumen así: (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; y (iv) es obligación del suscriptor o usuario repararlo o reemplazarlo a satisfacción del prestador, si su funcionamiento no permite determinar con precisión los consumos, o si el desarrollo tecnológico pone a su disposición instrumentos de medida más precisos.

En este orden de ideas, y al margen de la naturaleza o tecnología que tenga el instrumento de medición del consumo, la responsabilidad frente a su adecuado funcionamiento recae tanto en el prestador, quien tiene la obligación de verificar su correcta operación, como del usuario, quien debe garantizar que la reparación o reemplazo del dispositivo se efectúe cuando el prestador así lo indique, cubriendo el costo pertinente.

Por otra parte, el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 adoptó en relación con las definiciones de medidor y las clases de medidores, las siguientes:

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

(...)

31. MEDIDOR: Dispositivo encargado de medir y acumular el consumo de agua.

32. MEDIDOR INDIVIDUAL: Dispositivo que mide y acumula el consumo de agua de un usuario del sistema de acueducto.

33. MEDIDOR DE CONTROL: Dispositivo propiedad del prestador del servicio de acueducto, empleado para verificar o controlar temporal o permanentemente el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario. Su lectura no debe emplearse en la facturación de consumos.

34. MEDIDOR GENERAL O TOTALIZADOR: Dispositivo instalado en unidades inmobiliarias para medir y acumular el consumo total de agua. (...)” (Subraya fuera de texto)

Conforme las definiciones citadas, la finalidad para la cual se utilicen los medidores determinará la función de los mismos, lo cual conllevará a que sirvan de medición individual, sean de control o simplemente generales o de totalización. Para el caso de los medidores individuales, se resalta que debe estar debidamente identificado y asociado a la cuenta de un usuario de conformidad con el contrato de condiciones uniformes para la prestación del servicio.

Ahora bien, con respecto a la obligatoriedad de los instrumentos de medición en el servicio público domiciliario de acueducto, es preciso hacer referencia a lo dispuesto en los artículos 2.3.1.3.2.3.12 y 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 los cuales sobre el particular señalan:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.12. DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS MEDIDORES DE ACUEDUCTO. De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su

correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.

La entidad prestadora de los servicios públicos determinará el sitio de colocación de los medidores, procurando que sea de fácil acceso para efecto de su mantenimiento y lectura y podrá instalar los medidores a los inmuebles que no lo tienen, en este caso el costo del medidor correrá por cuenta del suscriptor o usuario. (...)

Así las cosas, por regla general, cuando técnicamente sea posible, cada acometida debe contar con un dispositivo de medición, y el prestador del servicio de acueducto lo podrá exigir en el contrato de condiciones uniformes. Por su parte, los usuarios, por mandato legal, deberán adquirir e instalar los medidores, los cuales deben reunir las condiciones técnicas exigidas en el mencionado contrato.

Por otra parte, cuando se presenten las situaciones previstas en la norma y no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, o realizar la lectura del medidor de un inmueble, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el prestador se encuentra habilitado para emplear por un solo periodo de facturación los mecanismos alternos allí consagrados, los cuales deben además encontrarse contemplados en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos. Dichos mecanismos solo podrán ser utilizados de forma excepcional, sin que esta forma de determinación del consumo y la consecuente facturación, se convierta en un procedimiento permanente por parte del prestador.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, y frente a lo consultado sobre la correcta correspondencia entre el medidor físico del inmueble y el medidor registrado en la factura, el prestador tiene el deber de garantizar la correspondencia entre el medidor asociado en factura y el medidor identificado físicamente en la instalación, y en caso de requerirse el cambio de medidor o reasignación debe registrarse adecuadamente, con soporte técnico y documental.

ii) Facturación de los servicios públicos domiciliarios y derechos del usuario

Respecto de la facturación, el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, dispuso:

“Artículo 148. Requisitos de las facturas. Modificado por el art. 38, Decreto Nacional 266 de 2000. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El

suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario".

Según lo anterior, la Ley 142 de 1994 prohíbe a las empresas de servicios públicos cobrar servicios no prestados, aplicar tarifas o conceptos distintos a los pactados en las condiciones uniformes del contrato, alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio o facturar valores después de cinco (5) meses por errores u omisiones, salvo que se demuestre el dolo del suscriptor o usuario.

No obstante, cuando se presenten errores en la facturación, el usuario debe observar lo previsto en el artículo 154 de la misma ley, conforme al cual, las reclamaciones solo proceden respecto de facturas con menos de cinco (5) meses de expedidas y el recurso de reposición contra la decisión que resuelva el reclamo debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

En ese contexto, resulta procedente solicitar, a través de la reclamación y de los recursos correspondientes dentro de los términos, la reliquidación de una obligación contenida en una factura de servicios públicos, así como la devolución de los valores pagados en exceso.

De igual forma, cuando el suscriptor o usuario considere que la empresa ha efectuado cobros no autorizados por la ley, podrá acudir al procedimiento previsto en los artículos 152 a 158 de la citada ley, trámite que le garantiza la posibilidad de intervenir activamente y ejercer plenamente su derecho de defensa frente a las actuaciones adelantadas por la empresa.

En relación con los presuntos sobrecostos en las facturas, el régimen tarifario exige que el cobro corresponda estrictamente al consumo efectivamente medido, a los cargos autorizados por la regulación y a criterios de transparencia tarifaria.

Con todo, cuando existan dudas razonables sobre la correspondencia entre el consumo, la medición y el valor facturado, procede la revisión técnica de la facturación, la verificación del equipo de medición y el ejercicio de los recursos administrativos por parte del usuario.

La presunción de legalidad de la factura no exonera al prestador del deber de demostrar la correcta determinación del consumo y del cobro.

Finalmente, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es competente para resolver en segunda instancia el recurso de apelación en asuntos relacionados con facturación, suspensión, corte, terminación del contrato o negativa a contratar, cuando dichas decisiones afecten la prestación del servicio y la ejecución del contrato.

iii) De la defensa del usuario en sede del prestador – Recursos y procedencia

Sobre el particular, a continuación se trae a colación la postura de esta Oficina Asesora Jurídica sobre el régimen aplicable al procedimiento de defensa del usuario cuando adelanta trámites ante el prestador de servicios públicos domiciliarios, desarrollada en el Concepto SSPD-OJ-2024-353, en los siguientes términos:

“(…) es importante precisar que, en los procedimientos referidos a la defensa del usuario en sede de la empresa, los prestadores deben aplicar al derecho constitucional al debido proceso, consignado en el artículo 29 de la Carta Política, según el cual ‘El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas’. El principio en cita, fue desarrollado en el artículo 3 de la Ley 1347 de 2011, el cual dispuso:

‘ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, **con arreglo a los principios del debido proceso**, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (…)*’ (Resaltado fuera de texto).

A partir de esta disposición, se infiere que todas las autoridades y entidades del Estado están obligadas a cumplir con el artículo 29 de la Constitución. Esto significa que deben garantizar el debido proceso en todas sus actuaciones, lo cual implica, fundamentalmente, la aplicación de los derechos de defensa y contradicción como componentes esenciales de dicho derecho.

Para lograr esto, se deben considerar varias razones de relevancia constitucional:

En primer lugar, el debido proceso asegura que las decisiones se tomen conforme a la ley y con respeto a los derechos fundamentales de las personas. No es solo una norma procedimental, sino un derecho sustantivo que protege la dignidad humana y la justicia material. Además, funciona como un mecanismo de control sobre el poder estatal, evitando arbitrariedades y asegurando que las autoridades actúen dentro de sus competencias.

En segundo lugar, el artículo 3 de la Ley 1347 de 2011 refuerza y amplía los principios constitucionales aplicables a las actuaciones administrativas. Esta ley resalta la obligación de todas las autoridades de interpretar y aplicar las disposiciones legales conforme a los principios establecidos en la Constitución, destacando la importancia de la transparencia, la responsabilidad y la celeridad en los procedimientos administrativos.

En tercer lugar, entre los principios rectores del debido proceso se encuentran la igualdad, la imparcialidad y la buena fe. Estos principios garantizan que todas las personas sean tratadas de manera justa y sin discriminación, que las decisiones se tomen objetivamente y sin prejuicios, y que las partes actúen con honestidad y lealtad.

Asimismo, la Sentencia T-1082 de 2012 afirma que el debido proceso es un derecho fundamental aplicable tanto en procedimientos judiciales como administrativos. Este derecho debe ser garantizado desde el inicio hasta la conclusión del proceso administrativo, asegurando que las decisiones de fondo no sean arbitrarias y que las autoridades actúen conforme al principio de legalidad. En caso de violación del debido proceso, se pueden adoptar medidas correctivas como la nulidad de lo actuado, la revocación del acto emitido o la interposición de acciones judiciales contra el acto administrativo.

*Además, el derecho de defensa y el derecho de contradicción son elementos esenciales del debido proceso. El derecho de defensa permite a las personas presentar pruebas y argumentos a su favor, mientras que el derecho de contradicción les permite impugnar las pruebas y argumentos presentados en su contra. **Estos derechos garantizan un equilibrio procesal y la posibilidad de un debate justo y en derecho.***

Ahora bien, es preciso poner de presente que, en lo concerniente a la defensa de los usuarios en sede del prestador, los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6o del Decreto 1369 de 2020 atribuyeron a esta Superintendencia funciones encaminadas principalmente a: (i) actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios, a través del recurso de apelación; (ii) conocer el recurso de queja presentado por los usuarios ante el rechazo del recurso de apelación; (iii) sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios; y, (iv) adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo.

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

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

(...) Es importante precisar que, en relación con los actos de facturación, el citado artículo 154 estableció un límite temporal para efectuar la reclamación de las facturas del servicio de que se trate, en el sentido de indicar que los usuarios y/o suscriptores deben presentar las reclamaciones que consideren, dentro de los cinco (5) meses siguientes a la expedición de la factura que se va a reclamar; de tal manera que, si la reclamación se presenta con posterioridad a dicho plazo, será rechazada por el prestador al ser extemporánea.

En el evento en el que se rechace el recurso de apelación, el suscriptor y/o usuario podrá presentar el recurso de queja ante esta Superintendencia, con el fin de que se revise la causa del rechazo del recurso de apelación interpuesto subsidiariamente al de reposición; y, en consecuencia, se determine la procedencia o no del recurso de apelación.

Una vez presentada la reclamación, el prestador deberá responderla en el término de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo, evento en el cual, el usuario podrá solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios la imposición de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que ella adopte las decisiones pertinentes para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo presunto. Lo anterior, en atención a lo consagrado en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 que señala:

(...) Ahora bien, respecto del trámite de las peticiones y los recursos presentados en materia de servicios públicos domiciliarios, el inciso 3 del artículo 153 de la Ley 142 de 1994 señala que '(l)as peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes

sobre el derecho de petición'. De esta manera, en lo no previsto en la Ley 142 de 1994, el trámite de las peticiones y recursos será el consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA – Ley 1437 de 2011 y en la Ley 1755 de 2015.

Particularmente, en lo que tiene que ver con las peticiones, quejas y recursos el término de respuesta será el establecido por el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 citado; mientras que los aspectos tales como las modalidades de presentación, contenido, trámite de peticiones incompletas, desistimiento y traslado por competencia, será el establecido en los artículos 15 al 23 de la Ley 1437 de 2011, introducidos por sustitución por el artículo 2 de la Ley 1755 de 2015.

En lo correspondiente a los recursos de reposición y apelación, se deberá atender lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, respecto del término en el que se deben interponer y frente a que su procedencia se da únicamente sobre los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación. Así mismo, deberá atenderse lo dispuesto en el artículo 159 ibídem, de acuerdo con el cual, el recurso de apelación debe ser interpuesto como subsidiario del de reposición. Veamos.

‘Artículo 159. De la notificación de la decisión sobre peticiones y recursos. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La notificación de la decisión sobre un recurso o una petición se efectuará en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo. El recurso de apelación sólo se puede interponer como subsidiario del de reposición ante el Gerente o el representante legal de la Empresa, quien deberá en tal caso remitir el expediente a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Una vez presentado este recurso al mismo se le dará el trámite establecido en el Código Contencioso Administrativo.

Si dentro del trámite de la apelación, la Superintendencia de Servicios Públicos estima necesario practicar pruebas o el recurrente las solicita, deberá informar por correo certificado a las partes, con la indicación de la fecha exacta en que vence el término probatorio, que no puede ser superior a treinta (30) días hábiles, prorrogables hasta por otro tanto.

Parágrafo. Una vez presentado en forma subsidiaria el recurso de apelación, las partes podrán sustentar y aportar pruebas a la Superintendencia para que sean tenidas en cuenta al momento de resolver en segunda instancia.’ (Subraya fuera de texto).

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

Respecto de los requisitos para la interposición de los recursos, el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 señala lo siguiente:

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

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

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

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

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

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

De este modo, se debe tener en cuenta que, además de los requisitos contenidos en el citado artículo 77 de Ley 1437 de 2011 también deben acreditarse los requisitos de procedibilidad de los recursos en materia de servicios públicos, consagrados en los citados artículos 154 y 159 de la Ley 142 de 1994.” (resaltado fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, en primer lugar, es importante destacar que la SSPD tiene como uno de sus objetivos principales, garantizar la defensa de los derechos de los usuarios en sus interacciones con los prestadores de servicios públicos domiciliarios. Este compromiso se fundamenta en el derecho constitucional al debido proceso, el cual, es aplicable tanto en procedimientos judiciales como administrativos y debe ser garantizado desde el inicio hasta la conclusión de cualquier procedimiento administrativo.

En ese orden de ideas, los prestadores están obligados a resolver las reclamaciones de los usuarios observando los principios de las actuaciones administrativas, entre otros, los de buena fe, igualdad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad y celeridad. Adicionalmente, se encuentran obligados a atender las particularidades propias de la respuesta a los derechos de petición, bajo las reglas establecidas en el artículo 152 y ss. de la Ley 142 de 1994 y en el Título II de la Ley 1437 de 2011 (Sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015).

De igual manera, en el desarrollo del trámite de PQRs de los ciudadanos, la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020 le otorgan competencias a la SSPD respecto del recurso de apelación,

para la defensa del usuario en sede del prestador, con el fin de asegurar que las decisiones proferidas por estos últimos respeten los principios de legalidad y debido proceso.

En ese sentido, dentro de las funciones concedidas a esta Superintendencia, en el marco del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020, se encuentran, entre otras, las siguientes:

- **Actuar en segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios ante el prestador, a través del recurso de apelación.** Lo anterior, considerando que los prestadores son particulares con funciones administrativas en desarrollo de la actuación administrativa, concedidas como consecuencia de lo señalado en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994; es decir, los prestadores ostentan las facultades de autoridad en el marco de las reclamaciones y actuaciones que se generan en la prestación de estos servicios.
- **Conocer el recurso de queja presentado por los usuarios ante el rechazo del recurso de apelación.** El numeral 3, artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 establece que por regla general contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederá el recurso de queja cuando se rechace el de apelación.
- **Sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las quejas de los usuarios.** A partir de lo dispuesto en los artículos 79 y 158 de la Ley 142 de 1994 y 8 del Decreto 1369 de 2020 corresponde a la Superservicios sancionar a los prestadores que no respondan en forma oportuna y adecuada las solicitudes que presenten los usuarios de estos servicios, previo adelantamiento de la investigación administrativa sancionatoria, en la que se garantice el debido proceso.
- **Adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto originado del silencio administrativo positivo.** El artículo 158 de la Ley 142 de 1994 desarrolla la figura del “silencio administrativo positivo” - SAP, el cual opera por ministerio de la Ley, cuando vencido el término de los 15 días concedidos para resolver la petición, queja o recurso esta no ha sido atendida, lo cual genera una decisión ficta de naturaleza positiva, la cual debe ser atendida por el prestador dentro de las 72 horas siguientes al vencimiento, reconociendo al usuario los efectos de dicho acto. Ante la negativa del prestador en reconocer dichos efectos en el término concedido por la norma, el peticionario deberá acudir a esta Superintendencia para solicitar la imposición de las sanciones. Estas funciones, en particular, son desarrolladas por esta entidad a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio y sus Direcciones Territoriales.

Ahora bien, respecto de la exigencia al usuario del pago de la factura como requisito para el trámite de los recursos, el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 establece la prohibición de exigir los pagos de la factura que se encuentran en discusión con el prestador. Sobre el particular, esta Oficina a través de concepto SSPD-OJ-2025-62, que a su vez reitera lo señalado en el concepto SSPD-OJ-2024-450 a través del cual señaló:

“(…) Frente a la aplicación del artículo 155 de la Ley 142 de 1994, esta Oficina Asesora a través del concepto SSPD-OJ-2024-450, señaló lo siguiente:

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

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

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

2. En consecuencia, presentada la reclamación contra determinada factura, el usuario y/o suscriptor puede acercarse a la sede del prestador, con el fin que, en aplicación del citado artículo, expida una factura provisional que excluya los valores que fueron reclamados, y así poder efectuar el pago de las sumas que no fueron discutidas.

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

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

(...)

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

En concordancia con lo anterior, vale la pena extraer un aparte del Concepto SSPD-OJ-2017-146 de la Oficina Asesora Jurídica, mediante el cual se enfatizó lo siguiente:

'En conclusión, el usuario o suscriptor es quien tiene la carga de informar a la prestadora cuánto de las sumas que está en la factura reconoce deber o si toda ésta hará parte del reclamo que se presenta y la prestadora tendrá que aceptar la solicitud incoada y darle el trámite correspondiente; no podrá negarse a resolver los recursos o reclamaciones interpuestas, so pretexto de señalar que el usuario o suscriptor tiene la obligación de pagar la suma que ellos consideren.

Si la prestadora no aplica el artículo 155 de la Ley 142 de 1994, de la forma explicada, el usuario podrá interponer ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios una queja (diferente a recurso de queja) donde exponga los fundamentos de hecho y las normas presuntamente infringidas por la prestadora, anexando al escrito las pruebas que sustenten lo expresado". (Negrilla fuera de texto).

De otra parte, es de anotar que la Ley 142 de 1994, incluye requisitos de procedencia, como los señalados en los Artículos 154 y 155, por tanto, su omisión llevaría a la improcedencia de la reclamación, en tanto que la Ley 1437 de 2011, prevé causales tanto de improcedencia como de rechazo de los recursos (Artículos 75 a 78). En tal sentido, cuando no se satisfagan los requisitos de procedencia de la Ley 142 de 1994, no podrá rechazarse el recurso, pues su omisión no constituye causal de rechazo del mismo, sino de improcedencia del recurso' (...)"

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

Cuando el usuario esté en desacuerdo con el procedimiento acotado por el prestador, en la atención de la solicitud respecto de los valores objeto de reclamación de la factura, podrá presentar ante el mismo los recursos correspondientes, conforme con lo establecido en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, cuando el prestador exija al usuario el pago de los valores en discusión como requisito para la presentación de los recursos, el usuario podrá presentar peticiones o quejas ante esta SSPD, para que la misma adelante las investigaciones pertinentes y determine la procedencia o no de adelantar actuaciones administrativas de carácter sancionatorio en contra del prestador, de conformidad con el artículo 79.1 de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica responde la consulta en los siguientes términos:

"1. Registrar la presente actuación como antecedente relacionado con el contrato EMCALI No. 182155."

A través del gestor documental de la entidad, le fue trasladado para su conocimiento a la Dirección Territorial Suroccidente el presente radicado. No obstante, recuerde que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, tenga en cuenta que este concepto constituye una mera orientación que no compromete la responsabilidad de esta Superintendencia y por tanto no tiene carácter obligatorio

o vinculante, como tampoco sirve de fundamento o prueba para ser tenido en cuenta en el trámite del recurso de apelación del cual debe conocer esta Superintendencia por ser el competente.

“2. Brindar orientación sobre los mecanismos de protección disponibles para el usuario frente a una posible facturación basada en información errónea del equipo de medida.

“5. Informar los mecanismos disponibles para solicitar la revisión de la actuación de EMCALI en caso de persistir la inconsistencia detectada.”

Los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, prevén los mecanismos de defensa de los usuarios en sede del prestador, es decir, las herramientas con que cuentan los usuarios para controvertir las decisiones de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, contra las decisiones empresariales que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, decisiones que de forma expresa fueron señaladas por el legislador, y que corresponden a los actos de (i) negativa, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) facturación del servicio, tal como se desprende del contenido del artículo 154 ibídem.

En este sentido, los suscriptores y/o usuarios de estos servicios tienen derecho a presentar las reclamaciones que consideren pertinentes e interponer los recursos de reposición y subsidiario de apelación, contra las decisiones empresariales mencionadas, el último de los cuales, debe ser respondido por la Superservicios.

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

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

3. Informar cuáles son los derechos que asisten al usuario mientras se encuentra en trámite una reclamación relacionada con la correcta identificación de un medidor y la validez de la facturación emitida.

Durante todo el transcurso del trámite de reclamación, al ciudadano le asiste la plena protección de su derecho constitucional al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política y desarrollado en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, obligando al prestador a guiar sus actuaciones bajo los principios de buena fe, igualdad, imparcialidad y el derecho fundamental a la defensa y contradicción.

El artículo 155 de la Ley 142 de 1994, prohíbe a los prestadores de servicios públicos exigir el pago de la factura en discusión como requisito o condición previa para atender o tramitar los recursos interpuestos.

No obstante, el usuario mantiene la obligación legal de pagar las sumas o rubros de la factura sobre los cuales no exista discrepancia, naciendo así el derecho a solicitar y obtener de la empresa una factura provisional o parcial que excluya los valores cuestionados, logrando que los cobros disputados permanezcan congelados hasta que la reclamación se resuelva de fondo en sede administrativa.

4. Informar cuáles son las actuaciones que puede adelantar la Superintendencia en caso de que EMCALI no corrija la información verificada por sus propios funcionarios o no dé una respuesta de fondo a la reclamación presentada.

En el evento de que el usuario haya presentado las reclamaciones ante el prestador y los recursos de reposición y subsidiario de apelación contra las decisiones empresariales mencionadas, la SSPD actuará como segunda instancia para resolver de fondo el recurso de apelación contra las decisiones del prestador.

Asimismo, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, la entidad tiene la competencia para conocer y resolver el recurso de queja presentado por el usuario cuando el prestador rechaza de forma indebida el trámite de la apelación.

Ahora bien, si el prestador excede el plazo legal de quince días hábiles para responder la reclamación realizada por el usuario, opera la figura jurídica del silencio administrativo positivo contemplada en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, lo cual faculta a la SSPD a adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto ficto favorable al usuario e iniciar las investigaciones administrativas correspondientes para imponer sanciones económicas al prestador por su desatención oportuna.

Adicionalmente, en el marco de sus funciones de inspección, vigilancia y control la Superintendencia puede iniciar investigaciones al prestador si se observa algún incumplimiento al régimen de servicios públicos domiciliarios.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)