

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 11

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-279

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 - 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: **MEDICIÓN Y COBRO DEL CONSUMO DESERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

Subtema: Aplicación inciso 4, artículo 146 y artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

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 09/04/2026 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, conviene indicar que 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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“(..) 1º) Que la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIO PUBLICO –SUPERSERVICIOS- en cumplimiento de sus facultades en el artículo 4 y artículo 11 del respectivo DECRETO 1369 DE 2020 y CONCEPTO 210 DE 2025 de la COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS, REALICE LA INTERPRETACION Y APLICACIÓN DEL INCISO 4º ARTICULO 146 Y EL ARTICULO 150 DE LA RESPECTIVA LEY 142 DE 1994.

2º) Que la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIO PUBLICO –SUPERSERVICIOS CUANDO REALICE LA INTERPRETACION Y APLICACIÓN DEL INCISO 4º ARTICULO 146 Y EL ARTICULO 150 DE LA RESPECTIVA LEY 142 DE 1994, LA SUSTENTE JURIDICAMENTE. (...).”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994⁵

Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-002, actualizado en marzo de 2021.

Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-034, actualizado en junio de 2019

Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-40.

Concepto SSPD-OJ-2019-108.

Concepto SSPD-OJ-2019-594.

Concepto SSPD-OJ-2022-118.

Concepto SSPD-OJ-2024-314.

CONSIDERACIONES

Con el fin de absolver la consulta, 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, de conformidad 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.

Hecha la anterior precisión, es procedente iniciar mencionando que los servicios públicos domiciliarios por su naturaleza esencial, constituyen un pilar fundamental del Estado Social de Derecho de conformidad con lo consagrado en los artículos 1, 2, 365 y 366 de la Constitución Política. Esta condición especial deriva de su doble carácter: (1) como instrumentos para materializar los derechos fundamentales a la vida digna, la salud y el bienestar general; y (2) como expresión concreta del principio de solidaridad social.

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

En este sentido, el marco constitucional establece que si bien el Estado debe garantizar su prestación eficiente y universal (art. 365 CP), esto no implica gratuidad, sino una relación jurídica regida por los principios de onerosidad y contraprestación equilibrada, conforme lo establece el numeral 99.9, artículo 99 de la Ley 142 de 1994 el cual establece taxativamente que: "(...) *no existirá exoneración en el pago de los servicios de qué trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.*", consagrando así el carácter obligatorio del pago como contrapartida del servicio recibido.

Bajo este contexto, el régimen de los servicios públicos domiciliarios exige la medición del consumo como requisito para el cobro de la prestación y uno de los derechos de los cuales gozan los usuarios, conforme con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 el cual establece el derecho fundamental de los usuarios a que el prestador mida su consumo real, utilizando para ello los medios tecnológicos idóneos que garanticen una medición efectiva, precisa y confiable. La norma consagra:

"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, siempre que no contradigan esta ley, a:

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

Concordante con el derecho anterior, el artículo 146 ibídem, entre otros, señaló las reglas para dar cumplimiento a este derecho de la siguiente forma:

"ARTICULO 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. (...)."
(subrayado fuera de texto)

Conforme con la norma, la medición del consumo es un requisito indispensable para la facturación y materializa el derecho y la obligación de la medición en los servicios públicos domiciliarios por parte de los prestadores para realizar la correspondiente medición, por medio de la diferencia de lecturas. Sobre este punto, esta Oficina Asesora Jurídica a través de Concepto SSPD-OJ-2024-314 indicó:

"(...) la regla general para la medición del consumo es realizarla a través de la diferencia de lecturas que el equipo de medida individual instalado arroje entre un período de facturación y otro. Sin embargo, excepcionalmente, como se indica en la normativa, los prestadores de servicios pueden utilizar otros mecanismos para determinar el consumo, tales como el promedio y el aforo. (...)"

No obstante, cuando no le sea posible al prestador realizar la medición a través de los instrumentos diseñados para el efecto, la norma determina algunos métodos que deberán ser utilizados para la determinación del mismo, según se haya pactado en el contrato de prestación del servicio público domiciliario, conforme con lo señalado en el segundo inciso del artículo 146 citado. Para el efecto, la determinación del consumo se podrá realizar: i) con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, ii) con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o iii) con base en aforos individuales. Sin embargo, la alternativa de estimación de los consumos procede siempre que se trate de **"un período de facturación"**

Sobre el particular, a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-034 (actualizado el 25 de junio de 2019), esta Oficina indicó:

"(...) Es de advertir que, dado que el consumo irregular o que no pudo ser evidenciado y que debe recuperarse, tiene tal naturaleza precisamente por virtud de no haber podido ser registrado por el equipo de medida, y su determinación para ser recuperado, procede como lo dispone el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, esto es: (i) por promedio de los últimos consumos registrados del mismo suscriptor, (ii) por promedio de otros suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o (iii) por aforos individuales; según lo disponga el contrato de condiciones uniformes.

Es de referir en adición, que, en la actualidad, en materia de recuperación de consumos dejados de facturar, no existe una metodología regulatoria que permita determinar el consumo no facturado.

De acuerdo con lo expuesto, en ausencia de una metodología expresamente establecida por el regulador en orden a la determinación del consumo facturable en casos de recuperación, los prestadores deberán aplicar, cualquiera de los mecanismos establecidos en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según lo determinen en el contrato de condiciones uniformes.

En consecuencia, resulta predicable que no existe facultad alguna de orden legal, regulatorio o jurisprudencial que faculte a los prestadores para establecer metodologías propias para definir el consumo facturable para cada periodo en que resulte aplicable la recuperación de consumos, y, por tanto, procede su determinación, bajo los mecanismos que la Ley 142 dispuso para hacerlo cuando no sea posible determinar dicho consumo con base en los equipos de medida.

En ese sentido el prestador puede establecer el consumo a recuperar, determinando el promedio de consumo del usuario en los periodos de facturación, o el promedio de usuarios en similares circunstancias, o efectuar un aforo de consumo, esto es, verificar los electrodomésticos, equipos, máquinas, etc., que el usuario tiene en el inmueble y calcular lo que deberían consumir en un mes ordinariamente, y establecer así lo que debió ser el consumo total del usuario en el mes que se va a recuperar. (...).

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

Ahora bien, el inciso 4 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 contempla el escenario de la falta de medición bajo dos supuestos, el primero, **por acción u omisión del prestador** que le hará perder el derecho a recibir el precio y el segundo, **cuando tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario**, lo cual justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato. Dejando la salvedad que en este último evento (intención del usuario), el prestador mantiene la facultad de determinar el consumo de manera subsidiaria.

Bajo este contexto, se observa que la falta de medición se puede presentar por causas imputables a las partes o por causas ajenas a las mismas, al respecto es importante traer a colación lo señalado a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-002, actualizado en marzo de 2021, en el cual se precisó los dos supuestos que trae el inciso 4 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, por lo cual se trae a colación para efectos de la presente consulta, en cuanto refiere a la falta de medición por acción u omisión del prestador, así:

“(...) B. Falta de medición del consumo por causa imputable a las partes del contrato de servicios públicos.

Conforme con la metodología aplicada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para el análisis de la norma bajo estudio, el supuesto de hecho aplicable a esta circunstancia lo representa la situación a que se refiere el inciso 4 del referido artículo 146, que tal como se infiere del título del acápite, puede ser atribuida al usuario, al suscriptor o al prestador, con distintas consecuencias jurídicas a saber:

(...) Bajo este contexto, y de acuerdo con lo indicado en el concepto que se analiza, los supuestos de hecho atribuibles a las partes del contrato se enmarcan en dos situaciones que pueden configurarse, en los siguientes términos:

“i) Supuesto de hecho: falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa; consecuencia jurídica: pérdida del derecho a recibir el precio:

En el contexto normativo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el supuesto de hecho “falta de medición” corresponde a un incumplimiento del deber de la empresa de medir con instrumentos los consumos de los usuarios; incumplimiento que se da “por acción u omisión” de la misma empresa. De esta manera, verificado dicho incumplimiento (supuesto de hecho), la consecuencia jurídica será la pérdida del derecho a recibir el precio

Si la falta de medición se diere por causas diferentes al incumplimiento de la empresa, por ejemplo, por la imposibilidad de medir razonablemente los consumos, tal situación jurídica se

encuentra regulada en el inciso segundo del artículo 146, según se explicó. **Es preciso indicar que, en relación con el supuesto de hecho predicable de las ESP, el artículo 146 presume que la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario, se constituye en una omisión de la empresa que también traerá como consecuencia la pérdida del derecho a recibir el precio.**

(...) ii) Supuesto de hecho: la falta de medición del consumo, por acción u omisión del suscriptor o usuario; consecuencia jurídica: suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el valor del servicio con base en el “consumo promedio de los últimos seis meses”.

Ahora bien, conviene indicar que la consulta elevada por esta Superintendencia y que dio origen al Concepto referido, se originó en la necesidad de delimitar el alcance de lo que el concepto de “falta de medición” establecido en la norma implicaba, en términos de actividades a desplegar.

En ese sentido, definió la Corporación que, la “falta de medición por acción u omisión de la empresa” se materializa en el incumplimiento del prestador respecto de su deber de medición con los instrumentos de consumo de los usuarios (ausencia de medidores) o la omisión de lectura del medidor:

“En consecuencia, si la ESP debe realizar la lectura sobre un equipo de medida o “medidor”, lógicamente la falta de medición del consumo originada en la omisión de lectura del medidor o en la ausencia de medidores, en ambos casos omisión imputable a la empresa, generará como consecuencia jurídica que la ESP pierda el derecho a recibir el precio en los términos del inciso cuarto del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con los artículos 30 y 31 de la Resolución CREG 108 de 1997.

Incluso, en aquéllos casos en que los medidores no funcionen en forma adecuada, deber de vigilancia que corresponde a las ESP, y por lo mismo no sea posible determinar el consumo real de los usuarios, si las ESP omiten repararlos o reemplazarlos en el plazo establecido en el inciso cuarto del artículo 146 de la Ley 142, tal conducta se entenderá como omisión en la colocación de los medidores y su consecuencia será la pérdida del precio, según lo dispone dicha norma, en concordancia con el artículo 144 ibídem y el numeral 4 del artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997;

Cuando el medidor instalado a un suscriptor o usuario se haya retirado temporalmente para su revisión o calibración, el consumo 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. Nótese que en este caso se presenta una falta de medición, pero por razones no imputables a la empresa y, por lo mismo, la regulación permite cobrar el servicio de la forma descrita.

Como puede apreciarse, la diligencia de la ESP tiene como recompensa que pueda cobrar el consumo promedio, en tanto que la omisión en la reparación o reemplazo del medidor genera la pérdida del precio, según se expuso. (...).” (resaltado fuera de texto)

Del concepto transcrito se tiene que, cuando las causales de falta de medición son imputables al prestador y cuya consecuencia es la pérdida del precio, este supuesto se materializa en el

incumplimiento del mismo respecto de su deber de medición con los instrumentos de consumo (ausencia de medidores) o la omisión de lectura del medidor.

Así las cosas, la negligencia del prestador para disponer la medición, se considera también por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado como una falta de medición por culpa del prestador, sobre el particular, el citado Concepto Unificado señaló:

“(...) De otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en la respuesta ofrecida a las inquietudes planteadas por el Departamento Nacional de Planeación a instancias de esta Superintendencia, aclaró que la consecuencia de la pérdida del precio en el período en que la medición no fue posible por causas atribuibles al prestador, opera por virtud de la ley, sin que deba mediar procedimiento declarativo al respecto que así lo valide, como podía entenderse de una sentencia proferida por la Sección Quinta en otra oportunidad:

“(...) la providencia citada en modo alguno sostiene que la consecuencia jurídica de perder el precio por la falta de medición del consumo prevista en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, requiera de un proceso judicial para su efectividad. Lo que dice la sentencia es que el usuario inconforme con el acto administrativo de facturación, en el que no se reconoce esa consecuencia, debe utilizar los recursos administrativos previstos por la Ley 142 para controvertir dicho acto: reposición y apelación, este último ante la SSPD. Y si al decidir los recursos interpuestos aún no se encuentra conforme con la decisión administrativa, podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para que se examine la legalidad de esa decisión, al igual que sucede con cualquier acto administrativo de carácter particular. (...)” (subraya fuera de texto)

No obstante, resulta imperativo diferenciar jurídicamente los siguientes aspectos: la omisión en la lectura del instrumento de medición (no se hizo lectura del consumo) y la omisión en la instalación del medidor, estas indistintamente confluyen en la negligencia del prestador. Sin embargo, de forma puntual en cuanto a la omisión de instalar el instrumento de medición en el término de seis (6) genera la consecuencia prevista en el inciso cuarto del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, esto es, la pérdida del derecho a recibir el precio a facturar en dicho período, lo cual extingue de pleno derecho la facultad de cobro frente al usuario durante ese ciclo, en la medida que tampoco se hace viable para el prestador realizar la determinación del consumo.

Por el contrario, un escenario sustancialmente distinto ocurre cuando existiendo medición real y oportuna, el prestador incurre en errores, omisiones o retrasos administrativos o comerciales de cobro en la factura. Es decir, omitió por error incluir el cobro de conceptos propios de la prestación, ejemplo de ello puede ser cobrar un cargo por conexión o un componente de la formula tarifaria, entre otros. En este supuesto, opera el artículo 150 *ibídem*, el cual no penaliza la omisión en la existencia del elemento de medición, sino la inoportunidad en el cobro que se realiza a través de la factura, imponiendo al prestador un límite temporal estricto de cinco (5) meses para recuperar consumos no realizados (existiendo la viabilidad para ello) por error, omisión o en el desarrollo de investigaciones por desviaciones significativas, el artículo 150 prescribe:

“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.” (resaltado fuera de texto)

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica a través del Concepto SSPD-OJ-2022-118, precisó:

“(…) La finalidad de esta norma, además de sancionar la negligencia del prestador y obligarlo a facturar oportunamente los consumos, es brindar al usuario seguridad frente al cobro de los consumos en el período facturado, para que no se convierta en práctica ordinaria del prestador la acumulación de cuentas de períodos anteriores sin justificación, que haga imposible su posterior verificación y pago.

En otras palabras, lo que la Ley pretende es que sólo de manera excepcional los prestadores facturen, por un término que no supere los cinco (5) meses, servicios que no correspondan al período de lectura inmediatamente anterior a la expedición de la factura. (…) (negrilla fuera de texto).

Aunado a lo anterior, el Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-40 señaló:

“(…) Así, los cobros inoportunos se encuentran previstos en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, antes transcrito, que alude al término máximo con que cuentan los prestadores de servicios públicos domiciliarios, para efectuar el cobro de aquellos bienes o servicios que no facturaron por “error, omisión, o investigación de desviaciones significativas” en la factura en que debieron hacerlo, término que el legislador estableció en cinco (5) meses, contados desde la fecha de entrega de la factura, para recuperar el valor no cobrado. Dicho término no opera si se comprueba que el usuario actuó con dolo.

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

En otras palabras, los cobros inoportunos son aquellos que se hacen por fuera del término de cinco (5) meses a que alude el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, con excepción de los casos en que se haya demostrado el dolo del usuario.

Dado lo anterior si, por ejemplo, un prestador omite cobrar un consumo efectuado en la factura del periodo correspondiente, no podrá incluirlo en la factura que expida seis (6) meses después del momento en que debió hacer el respectivo cobro, so pena de que el mismo se considere inoportuno, evento en el cual, deberá realizar la respectiva devolución al usuario (…). (subraya fuera de texto)

Conforme con lo anterior, el término de cinco (5) meses consagrado en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 constituye un límite temporal perentorio, cuya finalidad es salvaguardar el principio de seguridad jurídica y la estabilidad económica del usuario. Así las cosas, la omisión, error o retraso en la facturación oportuna de los consumos configura una carga operativa atribuible de manera exclusiva al prestador, la cual acarrea la preclusión definitiva de su facultad legal de cobro, salvo que medie prueba en contrario que demuestre de forma inequívoca el dolo o fraude del suscriptor o usuario.

En cuanto a la interpretación de las expresiones "por omisión" y "por error" señaladas en el artículo 150, en principio, la literalidad de la primera hace referencia a dejar de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o no haberla ejecutado, y la segunda, aquel concepto equivocado o juicio falso, en el contexto de los cobros inoportunos, esto hace

referencia a los casos en los que el prestador se abstiene de incluir en la factura a los usuarios ciertos conceptos que debieron ser cobrados o que hicieron un cobro equivocado.

Al respecto, esta Oficina con apoyo en la interpretación que ha dado a esta norma el Consejo de Estado, a través del Concepto SSPD-OJ-2019-108 mencionó:

“(…) De la norma precedente se colige los siguientes elementos: a) la entrega de las facturas a los suscriptores o usuarios; b) la no facturación de bienes o servicios por error y/o omisión del prestador en el proceso de facturación, o por investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, cuando la crítica de la medición las haga obligatorias; c) la regla general acerca de la imposibilidad de cobrar los bienes o servicios no facturados, si han transcurrido más de cinco (5) meses desde la entrega de la factura; y d) la excepción a la antedicha regla cuando la no facturación de los bienes o servicios haya ocurrido por dolo comprobado del suscriptor o usuario.

(…) Sobre el particular, en concepto del Consejo de Estado en cuanto a los mecanismos alternativos de estimación de consumos, indicó:

“En concordancia con lo anterior, las actividades descritas, en particular la lectura, debe surtir en un periodo de facturación: Lapso entre dos lecturas consecutivas del medidor de un inmueble, cuando el medidor instalado no corresponda a uno de prepago.

*En consecuencia, el supuesto de hecho que regula el artículo 150 de la Ley 142/94, ocurre al momento de la elaboración de la factura y no antes como en la lectura y/o medición; es decir, no se refiere a errores u omisiones de la ESP ocurridos antes de la elaboración de la factura como podría ser en la lectura o en la medición de consumos, **sino a errores u omisiones cometidos por la ESP en el momento de facturar.***

Es preciso indicar que el mencionado artículo debe entenderse en un sentido doble para los efectos de este escrito, toda vez que los cobros realizados a partir de los servicios que no fueron facturados por error o por omisión de los prestadores ostentan una naturaleza distinta al procedimiento de investigación por desviaciones significativas, veamos:

*En primera medida, es preciso advertir que la regla general de cobros inoportunos, **referida a la imposibilidad de efectuar el cobro de los bienes o servicios que las personas prestadoras no facturaron por “error” u “omisión” dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrega de la factura, ineludiblemente está vinculada con la recuperación de consumos, es decir con la “facturación”; supuesto de hecho distinto de la previsiones contenidas en el artículo 146 *ibídem*, que se encuentran relacionadas con la “medición”; específicamente, con la determinación del consumo que posteriormente se facturará** y a la luz de su contenidos, tendrá aplicabilidad, únicamente bajo el escenario de la comprobación del dolo por parte del usuario y/o suscriptor; es decir, de manera excepcional.*

(…) Así, en criterio del Consejo de Estado, las normas enunciadas ratifican que la facturación de las personas prestadoras de servicios públicos debe seguir un proceso que exige (antes de la liquidación de los consumos y la elaboración de la factura) una revisión previa sobre la lectura realizada y la determinación del consumo, atendiendo las garantías del debido proceso, para verificar su normalidad o anormalidad frente a los consumos anteriores del suscriptor o usuario.

(...) Así las cosas, los prestadores de servicios públicos pueden cobrar los bienes o servicios que no se facturaron por error u omisión dentro de los cinco (5) meses siguientes a la entrega de la factura (Artículo 150 de la Ley 142 de 1994).

Recordemos que en este evento el error u omisión ocurre al momento de la elaboración de la factura y no antes como podría ser en la lectura o en la medición de consumos. (...) (resaltado por fuera de texto)

En este orden de ideas, se tiene que el supuesto de hecho del artículo 150 de la Ley 142 de 1994 se configura al momento de expedir la factura en la cual, por error u omisión, se excluyeron los cobros correspondientes. Por tanto, el escenario de aplicación de esta norma es estrictamente comercial y posterior a la medición, de manera que no puede confundirse con la etapa operativa de toma de lectura de la medición a la cual refiere el inciso cuarto del artículo 146 *ibídem*.

Es precisamente en este punto donde difieren el espíritu y el alcance de ambos artículos, mientras el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 sanciona la negligencia técnica previa a la facturación, es decir, la medición propiamente dicha a través del elemento de medición, el artículo 150 castiga las fallas administrativas cometidas estrictamente en el acto de emisión del cobro. De modo que ambas disposiciones regulan momentos jurídicos y fácticos distintos dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

A su turno, el citado inciso cuarto del artículo 146 obedece a la obligación técnica de medir el consumo real como presupuesto del cobro, so pena de perder el derecho a percibirlo si la omisión es imputable al prestador, lo cual extingue de pleno derecho la facultad de cobro sin posibilidad de subsanación posterior.

En contraste, el artículo 150 *ibídem* sanciona los cobros inoportunos derivados de inconsistencias en la liquidación misma de la factura. De ahí que la restricción temporal para recuperar cobros omitidos no pueda extenderse analógicamente a las etapas previas de medición o lectura. Así las cosas, la facultad de los prestadores para recuperar bienes o servicios no facturados por error u omisión o investigación de desviaciones significativas, se restringe taxativamente a los cinco (5) meses siguientes a la entrega de la factura donde debieron ser incluidos.

Finalmente, debe precisarse que, para el cobro de los valores dejados de percibir dentro de una investigación por desviaciones significativas, es necesaria una interpretación sistemática de los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, así como de la regulación de cada sector. Estas normas exigen una revisión previa que determine si el proceso de medición es normal.

Una vez constatada la normalidad, se continuará con la elaboración de las facturas con base en la medición real efectuada. Si, por el contrario, se detecta una anomalía, se adelantará la investigación respectiva, caso en el cual el prestador podrá facturar con base en el consumo de períodos anteriores, en el de usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual, según lo previsto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

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

- Conforme con el artículo 9 y el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 tanto el prestador como el usuario del servicio público domiciliario tienen derecho a que los consumos se midan, a que se empleen para ello instrumentos de medida desarrollados para tal efecto, y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.
- De acuerdo con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 existen situaciones excepcionales que impiden la medición del consumo a través del elemento de medición, lo cual faculta al prestador del servicio para que por un periodo determine su valor a través del promedio de consumos anteriores o de otros usuarios, o por aforo.
- El inciso cuarto del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 indica que la falta de medición del consumo por acción u omisión del prestador le hará perder el derecho a recibir el precio, mientras que la imposibilidad de medición por acción u omisión del suscriptor o justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que el prestador determine el consumo en las formas a las que se refiere la misma norma.
- El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 refiere a la omisión en la medición a través del elemento de medición, aspecto previo a la facturación. Por su parte, el artículo 150 ibídem refiere a la facturación propiamente dicha, es decir, a un aspecto posterior a la medición y que se genera por error, omisión o desviación significativa, supuestos de hecho diferentes uno de otro.
- Con el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 el legislador impone un límite perentorio de cinco (5) meses contados desde la entrega de la factura. En consecuencia, este término no se puede extender analógicamente a las omisiones u anomalías operativas ocurridas de manera previa durante las fases materiales de medición o lectura, por lo cual, no se puede confundir con el evento del inciso cuarto del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, ya que, en este, se genera la pérdida del precio.
- Ante el cobro por desviaciones significativas y según cada caso en particular, será procedente aplicar sistemáticamente los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994. Si la revisión técnica previa detecta una medición anormal, el prestador debe iniciar una investigación formal que lo faculta a facturar transitoriamente mediante métodos subsidiarios (promedios o aforos), quedando el cobro final sujeto al plazo general de recuperación.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL.
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)