

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-2026-054

Señor
XXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: DERECHOS DE LOS USUARIOS/SUSCRIPTORES

Subtemas: Defensa del usuario en sede del prestador – Peticiones y recursos - Alcance de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Instrumentos de medición – Medición de los consumos reales - Facturación de los servicios públicos domiciliarios y Oficinas de Peticiones y Recursos – Atención al público - Mecanismos de participación.

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.

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 elevada contiene una serie de preguntas relativas a los derechos de los usuarios y la prestación del servicio público de energía, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994

Ley 1437 de 2011

Ley 1755 de 2015

Decreto 1369 de 2020

Resolución CREG 108 de 1997⁵

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-15 (Actualizado el 19 de agosto de 2025)

Concepto SSPD-OJU-2017-732

Concepto SSPD-OJU-2022-237

CONSIDERACIONES

Tal como se indicó previamente, en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no 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.

Asimismo, es importante mencionar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la competencia de esta Superintendencia, en particular, el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control se circunscribe exclusivamente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con la ejecución de las actividades propias de la prestación de dichos servicios o las actividades complementarias, así como también la facultad de adelantar investigaciones administrativas a solicitud de parte o de forma oficiosa, las cuales pueden dar lugar a la imposición de sanciones por parte de esta Entidad, siempre que se encuentre una afectación directa e inmediata a los usuarios.

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 Disponible en este enlace https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_creg_0108_1997.htm

En este orden de ideas, y con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre los temas consultados, en el presente concepto, se efectuarán algunas precisiones respecto de los siguientes ejes temáticos: (i) defensa del usuario en sede del prestador – peticiones y recursos; (ii) instrumentos de medición – medición de los consumos reales; (iii); facturación de los servicios públicos domiciliarios; (v) Oficinas de Peticiones y Recursos – atención al público y (vi) mecanismos de participación.

(i) Defensa del usuario en sede del prestador – Peticiones y recursos

Frente al particular, la Ley 142 de 1994 constituye norma especial en dicha materia, por lo cual, su aplicación prevalece frente a disposiciones generales que regulen asuntos similares, salvo en aquellos eventos en los que resulte necesario integrar vacíos normativos.

Bajo ese orden, dicha ley regula de manera específica en el capítulo VII del título VIII denominado “EL CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS” el procedimiento de “DEFENSA DE LOS USUARIOS EN SEDE DE LA EMPRESA”, estableciendo los mecanismos a través de los cuales los usuarios de servicios públicos domiciliarios pueden controvertir las decisiones de los prestadores.

En este sentido, 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 ante los prestadores, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

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

Ahora, en relación con los recursos procedentes, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, establece que el recurso constituye el mecanismo mediante el cual el suscriptor o usuario solicita a la empresa revisar decisiones que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato.

En consecuencia, procede el recurso de reposición contra decisiones tales como la negativa del contrato, la suspensión, la terminación, el corte y la facturación; y el recurso de apelación en los casos expresamente señalados por la ley.

Para la interposición de los recursos no se requiere abogado ni presentación personal, y las empresas deben facilitar formularios para su trámite. El recurso de apelación se presenta ante esta Superintendencia.

En cuanto al término para resolver dichos recursos, este corresponde al previsto en el artículo 158 ibídem; en consecuencia, una vez presentada la petición o recurso por el suscriptor y/o

usuario, el prestador deberá emitir respuesta dentro de los quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de su radicación, so pena de configurarse el silencio administrativo positivo, caso en el cual, el suscriptor o 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.

Debe precisarse que el término de quince (15) días hábiles únicamente puede ampliarse en dos eventos: (i) cuando resulte necesaria la práctica de pruebas y (ii) cuando la demora sea imputable al usuario, circunstancias que deberán ser debidamente demostradas.

Adicionalmente, es propio mencionar que, si el escrito contentivo del recurso no reúne los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 77 de la Ley 1437 de 2011, este será rechazado, en los términos del artículo 78 ibídem.

En línea con lo anterior, se impone precisar que, en lo relacionado con la defensa de los usuarios en sede del prestador de servicios públicos domiciliarios, los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020 atribuyen a esta Superintendencia funciones orientadas, principalmente, a: (i) actuar como segunda instancia frente a los reclamos de los usuarios, a través del recurso de apelación; (ii) conocer del recurso de queja interpuesto por los usuarios cuando se rechace el recurso de apelación; (iii) sancionar a los prestadores que no atiendan de manera oportuna y adecuada las peticiones, quejas o recursos presentados por los usuarios; y (iv) adoptar las decisiones necesarias para hacer efectiva la ejecutoriedad del acto administrativo ficto derivado del silencio administrativo positivo.

Dichas funciones son ejercidas por esta Entidad a través de la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, así como por medio de sus Direcciones Territoriales.

Frente a la situación mencionada, según la cual “(...) *si el usuario no se encuentra al día en sus pagos, no se le da trámite a sus solicitudes o reclamos*”, se precisa que el derecho de petición y el derecho del usuario a presentar reclamaciones frente a la prestación del servicio no se extinguen por la existencia de obligaciones pendientes.

El régimen de servicios públicos reconoce al usuario como sujeto de especial protección contractual, por ello, el prestador debe recibir, tramitar y responder las solicitudes, quejas o recursos dentro de los términos legales, incluso cuando exista mora en el pago del servicio.

De esta manera, la suspensión del servicio por incumplimiento en el pago constituye una facultad legal del prestador, pero no autoriza la restricción del acceso a mecanismos de reclamación ni al debido proceso administrativo.

En consecuencia, la negativa de trámite por mora constituye una práctica contraria al principio de protección del usuario y al régimen de atención obligatoria de peticiones.

En efecto, el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 dispone:

“Artículo 155. Del pago y de los recursos. *Ninguna empresa de servicios públicos podrá exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con*

ésta. Salvo en los casos de suspensión en interés del servicio, o cuando esta pueda hacerse sin que sea falla del servicio, tampoco podrá suspender, terminar o cortar el servicio, hasta tanto haya notificado al suscriptor o usuario la decisión sobre los recursos procedentes que hubiesen sido interpuestos en forma oportuna.

Sin embargo, para recurrir el suscriptor o usuario deberá acreditar el pago de las sumas que no han sido objeto de recurso, o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos.”

Así, y como ya se mencionó, los usuarios o suscriptores de los servicios públicos domiciliarios se encuentran facultados para presentar peticiones, quejas o recursos en contra de los actos de facturación, sin que para ello se exija el pago de las sumas que son objeto de reclamación; sin embargo, para recurrir, se deberá acreditar el pago de las sumas que no sean objeto de discusión.

En concordancia, esta Oficina se pronunció, entre otros, a través del Concepto SSPD-OJU-2017-732, respecto al pago de las facturas que se encuentran en trámite de recurso, en el siguiente sentido:

“(...) Ahora bien, aun cuando la norma no hace referencia a sumas correspondientes a facturas que se encuentran en trámite de recurso, el mismo supuesto de improcedencia para exigir el pago de las facturas que no son objeto de recurso le puede ser aplicable, en la medida que la finalidad es la misma, no causar una afectación pecuniaria al usuario obligándolo a pagar unas sumas que no reconoce deber”.[2].(...)”

En tal sentido, durante el trámite de los recursos no se podrá suspender el servicio, ni exigir el pago de la factura cuyo recurso esté relacionado con la misma.

No obstante, si todas las sumas de la factura no son objeto de reproche, la disposición impone al usuario la obligación de acreditar el pago de las sumas que no son objeto de recurso o del promedio de los últimos cinco períodos.

Así las cosas, en el evento en que se expida una factura y ésta sea objeto de los recursos previstos en sede administrativa, la misma no tendrá firmeza, hasta tanto se hayan resuelto dichos recursos, en virtud de lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011.

En ese marco, copia del presente concepto y de la consulta realizada, serán remitidos a la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, a efectos de que dicha dependencia, inicie las gestiones que considere pertinentes, de acuerdo con su competencia.

(ii) Instrumentos de medición - Medición de los consumos reales

En relación con este aspecto, es importante señalar que la medición constituye el elemento esencial para la determinación del consumo y, por ende, del precio del servicio.

La facturación basada en consumos estimados tiene carácter estrictamente excepcional y únicamente procede cuando, por causas objetivas y verificables, no sea posible realizar la

medición directa del consumo, y en tal sentido, la instalación del medidor en condiciones que impidan la lectura real o que trasladen al usuario la incertidumbre sobre su consumo desconoce el principio de facturación sustentado en la medición efectiva y afecta el equilibrio contractual entre el prestador y el usuario. Por consiguiente, toda modificación en el sistema de medición debe garantizar la trazabilidad del consumo, su verificación técnica y el acceso oportuno del usuario a la información correspondiente al consumo real.

De este modo, la normativa establece que los usuarios tienen derecho a que sus consumos se determinen mediante instrumentos tecnológicos adecuados, siendo el consumo real el criterio principal para fijar el valor del servicio y, solo cuando no sea posible efectuar la medición, sin que medie culpa del usuario o del prestador, el valor podrá calcularse conforme al contrato de condiciones uniformes, con fundamento en promedios del mismo usuario, de usuarios en circunstancias similares o mediante el sistema de aforo.

A este respecto, es importante advertir que, si la falta de medición es imputable a la empresa, esta pierde el derecho a cobrar el servicio, pero si es atribuible al usuario, el prestador puede suspender o terminar el contrato, sin perjuicio de determinar el consumo por los mecanismos previstos en la ley.

En este sentido, el artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, por medio de la cual se señalaron los criterios generales sobre la protección de los derechos de los usuarios del servicio público domiciliario de energía eléctrica dispuso:

“Artículo 30. Falta de medición por acción u omisión. Conforme a lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, 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 tercero del citado artículo. Se entenderá igualmente que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis (6) meses después de la conexión del suscriptor o usuario.

Parágrafo 1o. Corresponderá a la empresa probar que realizó las diligencias oportunas para efectuar la medición en las oportunidades previstas en el contrato.

Parágrafo 2o. En las condiciones uniformes del contrato, la empresa podrá exigir a sus nuevos suscriptores o usuarios que los equipos de medida estén localizados en zonas de fácil acceso desde el exterior del inmueble.

Parágrafo 3o. Cuando la localización del equipo de medida de un suscriptor o usuario ocasione la suspensión del servicio por falta de medición del consumo, la empresa podrá exigir, como condición para la reconexión del servicio, el cambio en la localización del equipo de medida a una zona de fácil acceso desde el exterior del inmueble.”

De esta manera, es relevante mencionar que ni las Leyes 142 y 143 de 1994, ni la regulación que se deriva de estas, establecen una facultad expresa para que los prestadores del servicio público

de energía eléctrica modifiquen el lugar en el cual se encuentran ubicados los dispositivos de medición de energía eléctrica, de sus usuarios.

Ahora, respecto al cambio de sitio de los medidores, esta Oficina mediante Concepto SSPD-OJU-2022-237, señaló lo siguiente:

“(..). Al respecto es de indicar que, si bien el parágrafo 2º del artículo 30 de la Resolución CREG 108 de 1997, establece que “En las condiciones uniformes del contrato, la empresa podrá exigir a sus nuevos suscriptores o usuarios que los equipos de medida estén localizados en zonas de fácil acceso desde el exterior del inmueble”, esta disposición no implica que un prestador del servicio público de energía eléctrica pueda modificar unilateralmente el lugar en el cual se encuentran ubicados los medidores de energía eléctrica de los usuarios, ya que la norma en mención lo que dispone es que, al momento de la conexión de los nuevos suscriptores o usuarios, a estos se les pueda exigir, a través de las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, que los instrumentos de medida estén localizados en zonas de fácil acceso, esto es, desde el exterior del inmueble.

Así las cosas, es claro que esta potestad otorgada en la norma regulatoria mencionada, faculta al prestador solamente para definir una localización de los equipos de medida, en las condiciones uniformes del contrato, atendiendo una condición de fácil acceso desde el exterior del inmueble, mas no para efectuar el traslado de los mismos, de forma unilateral e inconsulta.

Al respecto, es importante precisar que, a pesar de que, en el año 2002, la Sección Cuarta del Consejo de Estado [10] indicó que el traslado de los medidores a algunos postes, por parte de un prestador del servicio de energía eléctrica, no vulneraba los derechos colectivos de los usuarios, lo indicado en tal sentencia, no exime a los prestadores del servicio aludido, de dar cumplimiento a todas las normas legales y regulatorias a las que se encuentran sujetos.

Ahora bien, considera esta Oficina sobre el particular, que en efecto es posible que los prestadores puedan exigir la modificación del sitio en el que se encuentra el medidor de energía eléctrica del usuario, siempre y cuando esta solicitud se encuentre amparada en alguna norma técnica, que así lo haga exigible. (...)

De lo expuesto, se concluye que no existe habilitación legal para que al prestador del servicio público de energía eléctrica modifique unilateralmente la ubicación de los medidores previamente instalados, toda vez que, el alcance de la norma se circunscribe al momento de la vinculación de nuevos suscriptores o usuarios, permitiendo que, a través de las condiciones uniformes del contrato, se establezca como exigencia que los instrumentos de medida se ubiquen en zonas de fácil acceso desde el exterior del inmueble.

No obstante, es posible que los prestadores puedan exigir la modificación del sitio en el que se encuentra el medidor de energía eléctrica del usuario, siempre y cuando esta solicitud se encuentre amparada en alguna norma técnica, que así lo haga exigible.

(iii) Facturación de los servicios públicos domiciliarios

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.

(iv) Oficinas de Peticiones y Recursos – Atención al público

Frente a las “*Deficiencias en la atención al usuario en el área de servicio al cliente*”, esta Superintendencia considera que el deber de atención integral forma parte de las obligaciones esenciales del prestador, ya que la prestación del servicio no se limita al suministro material, sino que comprende información clara, canales eficaces de reclamación, respuesta oportuna y trato digno al usuario.

En efecto, y para abordar el tema de oficinas de atención, es preciso remitirse al artículo 153 de la Ley 142 de 1994, el cual puntualizó lo siguiente

“Artículo 153. De la oficina de peticiones y recursos. Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una “Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos”, la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.

Estas “Oficinas” llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron.

Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.”

Así, se impuso la obligación a los prestadores de contar con una oficina que recepcione las solicitudes, inquietudes o reclamos que surjan de la prestación del servicio o la ejecución del contrato de condiciones uniformes, para tal fin, los prestadores son autónomos de organizar administrativamente las oficinas de peticiones, quejas y reclamos, y garantizarles a todos sus usuarios el acceso a los canales de atención y recepción de peticiones, quejas y reclamos.

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, señaló las obligaciones de las autoridades con relación a la atención al público, orientadas a garantizar un servicio respetuoso, eficiente y accesible.

Dicha norma, dispone entre otras cosas, que las autoridades deben brindar trato digno y sin discriminación, asegurar horarios mínimos de atención, atender a todas las personas dentro del horario establecido y organizar sistemas de turnos para la gestión ordenada de peticiones, quejas y reclamos y disponer de espacios adecuados para la atención y consulta de documentos, además de cumplir los demás deberes previstos en la Constitución y la ley.

Acorde a lo indicado, le corresponde a cada prestador de servicios públicos domiciliarios señalar los canales que habilitará para recepcionar las peticiones que presenten sus usuarios de forma escrita, verbal y por los medios electrónicos dispuestos para el efecto.

En consonancia, sobre las oficinas de peticiones, quejas y reclamos esta Superintendencia mediante el Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-15 (Actualizado el 19 de agosto de 2025), indicó lo siguiente:

“(...) 5. OFICINA DE PETICIONES QUEJAS Y RECURSOS

De conformidad con el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos están obligadas a constituir una Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos, en la que se deberán recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos que presenten los usuarios.

(...)

En el caso de las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos, es fundamental que se preste atención personalizada y directa a cada uno de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y que la respuesta a sus solicitudes sea pronta, oportuna y cualificada. De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos deben llevar una relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que se dieron a las mismas.

Por otra parte, en orden a garantizar los derechos de los usuarios, las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos deben estar abiertas al público todos los días hábiles y las empresas fijarán en el contrato de condiciones uniformes todas las condiciones de funcionamiento de dichas oficinas. En cuanto a su organización, aunque el régimen de servicios públicos no determina la estructura organizacional de las Oficinas de PQR'S, ni su ubicación dentro de la organización de las empresas, debe tenerse en cuenta que, dada la importancia de la labor desarrollada por las Oficinas de PQR'S, esas Oficinas deben ser del más alto nivel en la empresa, y las personas que las dirijan, así como las encargadas de resolver las peticiones, quejas y recursos deben ser profesionales capacitados con el fin de brindar buena atención y respuestas oportunas y de fondo.

Dado que el artículo 23 de la Constitución Política y los artículos 25 y 26 del C.C.A. establecen que las peticiones pueden ser de carácter verbal, ello implica que la empresa debe contar con mecanismos que permitan al usuario hacer reclamos por esta vía y que permitan, igualmente, la atención de manera personalizada por funcionarios del prestador que estén lo suficientemente preparados para brindar una atención amable y real a los usuarios y en muchas ocasiones, cuando ello sea posible, recibir de manera inmediata una respuesta verbal a su petición.(...)”

Conforme el concepto transcrito, la atención que brinden los prestadores de servicios públicos a los usuarios, en su carácter de autoridades (particulares que cumplen funciones administrativas), debe realizarse de manera respetuosa, oportuna y garantizando los derechos

que les asisten a estos, motivo por el cual, en el marco del contrato de servicios públicos, es obligatorio que los prestadores propendan por su protección, a través de la atención de las peticiones, quejas y recursos, de acuerdo con la normativa y el contrato respectivo.

En ese sentido, las oficinas de PQR, en virtud de la importancia y trascendencia que revisten, no solo por la obligatoriedad que atiende el cumplimiento del artículo 153 de la Ley 142 de 1994, sino por la disertación jurisprudencial realizada a partir del ejercicio del derecho fundamental de petición en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, por quienes adquieren algunas potestades de autoridad, así como en virtud de la calidad y continuidad del servicio y de la esencia en la ejecución del contrato de condiciones uniformes, deben ser garantizadas por el prestador en cada área de prestación del servicio.

De este modo, los prestadores de servicios públicos están obligados a garantizar que los usuarios puedan presentar sus peticiones de manera verbal o escrita, ya sea a través de medios presenciales o virtuales. Para ello, deben asegurarse que los enlaces o canales correspondientes estén disponibles en su página web, permitiendo a los usuarios ejercer este derecho de manera ágil y efectiva.

Puede decirse entonces que, la existencia de una oficina de PQR se fundamenta en la necesidad de ofrecer a los usuarios y suscriptores un espacio para gestionar sus peticiones, quejas o recursos por cualquier medio disponible. En particular, la atención a las peticiones verbales se facilita a través de estas oficinas, lo que resulta esencial para garantizar un servicio adecuado y accesible a todos los usuarios.

En todo caso, vale la pena advertir que el incumplimiento a esta obligación normativa de contar con oficinas de PQR, en cada área de prestación, podrá conllevar no solo al incumplimiento de la norma y con ello a las actuaciones que considere tomar esta Superintendencia, en desarrollo de lo contemplado en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, sino además una violación a la prestación del servicio en términos de calidad y eficiencia.

Por lo anterior y en atención a las inquietudes expuestas en la presente consulta, copia del presente concepto, serán remitidos a la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, a efectos de que dicha dependencia, inicie las gestiones que considere pertinentes, de acuerdo con su competencia.

(v) Mecanismos de participación ciudadana

Por último, es importante mencionar que, para efectos de contar con la participación ciudadana en la gestión, seguimiento y fiscalización de la prestación del servicio público, la Ley 142 de 1994 en el Título V "*REGULACION, CONTROL Y VIGILANCIA DEL ESTADO EN LOS SERVICIOS PUBLICOS*", estableció un mecanismo de intervención, a través de la figura de los Comités de Desarrollo y Control Social, a fin de que de manera activa y en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 de la norma en cita, la ciudadanía pueda:

“63.1. Proponer a las empresas de servicios públicos domiciliarios los planes y programas que consideren necesarios para resolver las deficiencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

63.2. Procurar que la comunidad aporte los recursos necesarios para la expansión o el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios, en concertación con las empresas de servicios públicos domiciliarios y los municipios.

63.3. Solicitar la modificación o reforma de las decisiones que se adopten en materia de estratificación.

63.4. Estudiar y analizar el monto de los subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales a los usuarios de bajos ingresos; examinar los criterios y mecanismos de reparto de esos subsidios; y proponer las medidas que sean pertinentes para el efecto.

63.5. Solicitar al Personero la imposición de multas hasta de diez salarios mínimos mensuales, a las empresas que presten servicios públicos domiciliarios en su territorio por las infracciones a esta Ley, o a las normas especiales a las que deben estar sujetas, cuando de ella se deriven perjuicios para los usuarios.”

Así pues, este mecanismo especial de participación ciudadana, propio del régimen de los servicios públicos domiciliarios, tiene como función principal ejercer un control social permanente sobre la prestación del servicio, promover su mejoramiento y garantizar la protección de los derechos de los usuarios.

CONCLUSIONES

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

- 1. Que, si el usuario no se encuentra al día en sus pagos, no se le da trámite a sus solicitudes o reclamos.**

De acuerdo con lo expuesto, es posible concluir que el régimen de los servicios públicos domiciliarios establece un marco claro de derechos y deberes tanto para los prestadores como para los usuarios, garantizando mecanismos efectivos para controvertir decisiones relacionadas con facturación, suspensión, medición y ejecución del contrato.

La suspensión del servicio por falta de pago es una facultad legal del prestador, pero no puede utilizarse para impedir el ejercicio del derecho de defensa del usuario ni para negar el trámite de reclamaciones.

El artículo 155 de la Ley 142 de 1994 establece que no puede exigirse el pago de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con ella, ni suspender, terminar o cortar el servicio mientras los recursos interpuestos oportunamente estén pendientes de decisión. No obstante, el usuario debe acreditar el pago de las sumas que no sean objeto de discusión o del promedio de los últimos cinco períodos.

- 2. Casos en los que los medidores han sido retirados de las viviendas e incluso instalados en los postes, lo que impide una lectura real del consumo y genera cobros estimados.**
- 3. Presuntos sobrecostos en las facturas del servicio**

No existe habilitación legal para que al prestador del servicio público de energía eléctrica modifique unilateralmente la ubicación de los medidores previamente instalados, toda vez que, el alcance de la norma se circunscribe al momento de la vinculación de nuevos suscriptores o usuarios, permitiendo que, a través de las condiciones uniformes del contrato, se establezca como exigencia que los instrumentos de medida se ubiquen en zonas de fácil acceso desde el exterior del inmueble.

No obstante, es posible que los prestadores puedan exigir la modificación del sitio en el que se encuentra el medidor de energía eléctrica del usuario, siempre y cuando esta solicitud se encuentre amparada en alguna norma técnica, que así lo haga exigible.

Así las cosas, es procedente señalar que el cambio de ubicación de un medidor debe estar sustentado en una disposición técnica que lo haga exigible y que garantice: (i) la correcta medición del consumo; (ii) la posibilidad de verificación por parte del usuario y (iii) la transparencia en la determinación del valor facturado.

La Ley 142 de 1994 solo faculta al prestador para exigir, en el caso de nuevos suscriptores, que el medidor se ubique en zona de fácil acceso desde el exterior del inmueble, a fin de garantizar la lectura, revisión técnica y correcta determinación del consumo, en consecuencia, no existe habilitación general para modificar unilateralmente la ubicación de medidores ya instalados.

Ahora bien, en el régimen tarifario, la medición es el eje estructural, por cuanto constituye el elemento esencial para fijar el precio del servicio, conforme a los artículos 9.1 y 146 de la Ley 142 de 1994, razón por la cual, debe realizarse a través de instrumentos tecnológicos adecuados y en consecuencia, en las facturas de servicios públicos no se podrá: (i) cobrar servicios no prestados; (ii) aplicar tarifas o conceptos distintos a los previstos en las condiciones uniformes del contrato, (iii) alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio y (iv) cobrar, luego de cinco (5) meses de expedidas las facturas, valores no facturados por error u omisión, salvo que se compruebe el dolo del usuario.

De acuerdo con lo anterior, cuando el usuario considere que existen sobrecostos, puede acudir al procedimiento previsto en los artículos 152 a 158 de la misma ley, interponiendo la reclamación correspondiente.

De manera particular, el artículo 154 de la ley 142 de 1994, señala que los usuarios de estos servicios pueden controvertir algunas decisiones de los prestadores, a través de la presentación de la reclamación pertinente, presentada de forma individual ante el prestador, y que permite, una vez resueltas las respectivas reclamaciones, interponer los recursos de reposición ante el prestador, y subsidiariamente el de apelación ante esta Superintendencia.

En efecto, si el suscriptor y/o usuario no está conforme con la respuesta del prestador a su reclamación, puede interponer los recursos mencionados, contra los actos de (i) negativa del

contrato, (ii) suspensión, (iii) terminación, (iv) corte, y (v) facturación del servicio, actos expresamente previstos en dicha disposición.

En este sentido, es claro que uno de los actos contra los cuales se puede efectuar la reclamación y la interposición de los recursos procedentes, es la existencia de inconformidades con el proceso de facturación, incluyendo en ellas, el cobro del servicio sin el cumplimiento de las condiciones establecidas para el efecto en el régimen. En este sentido, corresponderá al prestador atender la reclamación y el recurso de reposición, a través de la expedición de los actos pertinentes, en los que deberá consignar las razones que motivan la decisión que para el efecto adopte, y solamente luego de haber surtido dicha etapa, podrá esta Superintendencia avocar el conocimiento del caso, resolviendo el recurso de apelación interpuesto de forma subsidiaria.

Al respecto es de reiterar que, los prestadores tienen la obligación de responder las peticiones, quejas y recursos que presenten sus usuarios o suscriptores, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su presentación, so pena de que se configure el silencio administrativo positivo, tal como lo dispone el artículo 158 de la ley en cita.

4. Deficiencias en la atención al usuario en el área de servicio al cliente.

Respecto a la atención al usuario, el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 impone a las autoridades el deber de brindar trato respetuoso, atención diligente y disponer de mecanismos organizados y adecuados para la recepción de peticiones, quejas y reclamos, en la medida que, la prestación del servicio público no se limita al suministro material, sino que comprende la garantía de atención oportuna, información clara y canales efectivos de reclamación.

En línea con lo anterior, conforme el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos están obligadas a constituir una Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos, en la que se deberán recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos que presenten los usuarios.

En el caso de las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos, es fundamental que se preste atención personalizada y directa a cada uno de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y que la respuesta a sus solicitudes sea pronta, oportuna y calificada. De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 153 de la Ley 142 de 1994, las Oficinas de Peticiones, Quejas y Recursos deben llevar una relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que se dieron a las mismas.

En todo caso, los prestadores de servicios públicos están obligados a garantizar que los usuarios puedan presentar sus peticiones de manera verbal o escrita, ya sea a través de medios presenciales o virtuales. Para ello, deben asegurarse que los enlaces o canales correspondientes estén disponibles en su página web, permitiendo a los usuarios ejercer este derecho de manera ágil y efectiva.

Puede decirse entonces que, la existencia de una oficina de PQR se fundamenta en la necesidad de ofrecer a los usuarios y suscriptores un espacio para gestionar sus peticiones, quejas o recursos por cualquier medio disponible. En particular, la atención a las peticiones verbales se

facilita a través de estas oficinas, lo que resulta esencial para garantizar un servicio adecuado y accesible a todos los usuarios.

En todo caso, vale la pena advertir que el incumplimiento a esta obligación normativa de contar con oficinas de PQR, en cada área de prestación, podrá conllevar no solo al incumplimiento de la norma y con ello a las actuaciones que considere tomar esta Superintendencia, en desarrollo de lo contemplado en el artículo 153 de la Ley 142 de 1994, sino además una violación a la prestación del servicio en términos de calidad y eficiencia.

Por lo anterior, copia del presente concepto y de la consulta realizada, serán remitidos a la Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Gestión en Territorio, a efectos de que dicha dependencia, inicie las gestiones que considere pertinentes, de acuerdo con su competencia.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad. Cordialmente

Cordialmente

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica