

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 20

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-204**

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>**

## COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, 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 como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

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

<sup>1</sup> Radicado

**TEMA: MEDICIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.**

Subtemas: facturación, suspensión y corte.

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

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

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

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

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

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

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<sup>5</sup>, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001<sup>6</sup>.

## CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la suspensión de los servicios públicos domiciliarios, el cobro de cargo fijo, cobro de servicios no prestados, entre otros, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Ley 1340 de 2009<sup>7</sup>

Ley 1437 de 2011.

Decreto 1369 de 2021<sup>8</sup>

Resolución CRA 943 de 2021<sup>9</sup>

Concepto SSPD-OJ-2026-044

Concepto SSPD-OJ-2025-402.

Concepto SSPD-OJ-2025-2.

Concepto SSPD-OJ-2025-062.

Concepto SSPD-OJ-2025-037.

Concepto SSPD-OJ-2024-501.

Concepto SSPD-OJ-2024-450.

Concepto SSPD-OJ-2022-234

Concepto Unificado SSPD-OJ-40-2022

Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034, actualizado el 25 de junio de 2019.

## CONSIDERACIONES

Para absolver la consulta se desarrollarán los siguientes ejes temáticos:

### **i. Facturación y medición en los servicios públicos domiciliarios –Suspensión del servicio y procedencia de cobros.**

El artículo 9 de la ley 142 de 1994 determina los derechos de que gozan los usuarios de los servicios públicos domiciliarios señalando, entre otros, el de obtener una medición real, a través de los instrumentos tecnológicos apropiados y dentro de los plazos establecidos por la normativa. La norma establece:

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

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

<sup>6</sup> “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.”

<sup>7</sup> “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”

<sup>8</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”

<sup>9</sup> “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

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. (...)*

A su vez, los artículos 146 y 148 ibídem, además de los principios de continuidad, calidad y eficiencia en la prestación del servicio, la citada Ley señala que la facturación debe corresponder al consumo real o debidamente estimado, conforme con los criterios técnicos y legales aplicables. Veamos:

***“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.*

*(...) 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.*

*(...) En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que, por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo (...).* (resaltado fuera de texto)

***“ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. 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.*** (resaltado fuera de texto)

De conformidad con la norma en cita, el prestador y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan y a que el precio cobrado al usuario corresponda, como regla general, al consumo real del servicio, salvo los casos en que la medición no sea posible y deba acudir a mecanismos de estimación conforme con lo consagrado en el contrato de prestación del servicio público domiciliario. Cuando sea procedente la estimación del consumo, deberá encontrarse debidamente sustentada en criterios técnicos objetivos y verificables.

Por su parte, el artículo 148 *ibídem* dispone expresamente que no se podrán cobrar servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos. Tampoco se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario, competencia de las Comisiones de Regulación.

De manera concordante, las citadas normas reconocen a los usuarios el derecho a obtener la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, a recibir las facturas y presentar peticiones, quejas y recursos que refieran al contrato de prestación del servicio

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica ha precisado a través de Concepto SSPD-OJ-2025-405, que la factura debe reflejar conceptos válidamente causados, por lo cual, cuando el servicio se encuentra efectivamente suspendido, no resulta procedente registrar consumos inexistentes, sin perjuicio del cobro de ciertos componentes como el cargo fijo, el cual puede ser cobrado cuando la regulación lo autoriza al remunerar la disponibilidad permanente del servicio y la infraestructura asociada. Veamos:

*“(…) De esta forma, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultados para realizar cobros que no estén autorizados por la normativa. Esto es, los cobros a realizar por el prestador solamente proceden por los servicios prestados, las tarifas y los conceptos previstos en las condiciones uniformes de los contratos y la normativa aplicable.*

*En efecto, tomando en consideración el hecho de que la tarifa son los “cargos” que se pagan por el servicio recibido, y que dicha tarifa debe remunerar los costos eficientes en que incurrió el prestador para poder efectuar la prestación del servicio, es claro que los prestadores realizan tales actividades comerciales respecto de los usuarios a ellos vinculados, a cambio de un precio, el cual se fija de acuerdo al régimen tarifario aplicable y atendiendo los criterios de costos, solidaridad social y redistribución de ingresos, tal como lo dispone el artículo 367 de la Constitución Política.*

*En este contexto, durante la suspensión del servicio, cuando la misma haya sido materializada por el prestador, no será procedente el registro de consumos, siempre que, además, el usuario cumpla con la normativa. No obstante, considerando la procedencia en el cobro para algunos servicios públicos domiciliarios del cargo fijo, en consideración de la disponibilidad que tiene el usuario, es procedente el cobro de este cargo pese a la suspensión del servicio.*

*A su vez, es preciso mencionar que cada caso particular debe ser analizado, en el sentido de establecer los aspectos que por contrato y normativa es procedente su cobro en la factura, conforme con las autorizaciones de inclusión en la factura respecto de conceptos diferentes a los derivados de la prestación del servicio público domiciliario, por cuanto, al tratarse de una obligación diferente, su cobro continuará aun cuando el servicio se encuentre suspendido. Asimismo, si se trata de un servicio facturado conjuntamente con otro, como por ejemplo el de aseo, el cobro de este último se deberá incluir en la factura como quiera que por su naturaleza*

este no puede ser suspendido, es decir, su cobro deberá continuar y, a su vez, el usuario deberá efectuar el pago.

Finalmente, es importante indicar que cuando el prestador realice cobros no autorizados en el contrato o la normativa, el usuario puede reclamar la respectiva factura en los términos del artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. Así mismo, podrá presentar denuncia ante esta Superintendencia a fin de que se investigue la conducta del prestador, y de ser procedente, imponga las sanciones correspondientes.

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

En esa línea, la facturación del servicio público domiciliario por períodos en los que no existió suministro efectivo, sin soporte en medición real o en uno de los métodos de estimación establecido en el contrato de prestación del servicio, puede contrariar los artículos 146 y 148 de la Ley 142 de 1994 y, por ende, ser susceptible de reclamación, reliquidación o devolución, según cada caso en particular. Lo anterior, sin perjuicio de que deban analizarse aspectos como la disponibilidad del servicio, la existencia de suspensión material, la procedencia de cargos autorizados por la regulación y las condiciones particulares de la facturación efectuada.

**ii. Cobro de cargo fijo, tratamiento de inmuebles desocupados y suspensión del servicio de común acuerdo.**

Es importante diferenciar jurídicamente entre el cobro del cargo por consumo y el cargo fijo, distinción esencial para resolver varias de las preguntas formuladas en la consulta. En este sentido, esta Oficina a través del Concepto SSPD-OJ-2025-037 ha señalado los cargos que componen la tarifa, resaltando que la ausencia de consumo no conduce automáticamente a la improcedencia de cobro por parte del prestador, por cuanto existen cargos, como el cargo fijo que, a excepción del servicio público de energía, se cobra independiente del uso del servicio, con excepción de algunos eventos señalados en la norma. En este contexto el Concepto menciona:

**“(…) (i) Cobro de servicios públicos domiciliarios a inmuebles desocupados y suspensión de común acuerdo**

El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 señala los elementos que conforman las tarifas de servicios públicos del siguiente modo:

**ARTÍCULO 90. Elementos de las fórmulas de tarifas.** Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de

regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

**NOTA: Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-041 de 2003, pero solo por los cargos analizados en la misma.**

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.

En este sentido, las tarifas de servicios públicos están conformadas por los siguientes cargos tarifarios:

- Un cargo fijo.
- Un cargo por unidad de consumo.
- Un cargo por aportes de conexión.

Como puede observarse, el cargo fijo es uno de los elementos que componen las tarifas y este encuentra su sustento en la necesidad de garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario o suscriptor, de esta forma este cargo refleja los costos económicos involucrados en mantener el servicio disponible en todo momento sin importar si el inmueble está desocupado o no.

Al respecto, vale la pena precisar que los prestadores de servicios públicos deben determinar este cargo de acuerdo con las definiciones que realicen las respectivas Comisiones de Regulación. (...)

Ahora bien, respecto a la medición y el cobro del consumo en los servicios públicos domiciliarios, es preciso señalar que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, uno de los derechos que tienen los usuarios de estos servicios es obtener de los prestadores la medición real de sus consumos.

Esta medición, según lo establecido en las disposiciones legales y regulatorias que gobiernan la prestación de estos servicios, debe ser individual y a través del uso de los dispositivos de medida que la técnica haya puesto a disposición; es decir, a través de los denominados "medidores". Estos deben ser instalados en cada una de las unidades inmobiliarias en las que se prestan estos servicios, con el propósito de medir el consumo de los mismos y, por ende, calcular el servicio suministrado y consumido. Esto, a su vez, supone una medición correcta y real del consumo.

Así las cosas, el valor a cobrar por consumo es diferente del cargo fijo. Por lo tanto, de no existir consumos por parte del usuario y siempre que el instrumento de medida tenga un correcto funcionamiento, el consumo deberá ser de 0. En este evento, no habría lugar al cobro de valor alguno por concepto de consumo; pero sí pueden existir cobros reflejados a causa de los demás componentes de la tarifa tal y como lo es el cargo fijo.

Ahora bien, el cobro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a aquellos inmuebles que, contando con conexión, se encuentren desocupados o deshabitados, es importante indicar que la regulación, no contempló el cobro de tarifas especiales o diferenciales para ellos; en estos casos, si el dispositivo de medida del inmueble en que habita el usuario no reporta consumo alguno, no habrá lugar al cobro por este concepto, pero sí procederá el cobro del cargo fijo, salvo que se acuda a la figura de suspensión de común acuerdo establecida en el artículo 138 de la ley 142 de 1994.

No obstante, **para el servicio público de aseo** es importante precisar que la normativa vigente establece el cobro de una tarifa especial para aquellos inmuebles que se encuentren desocupados. En efecto, para el caso de este servicio, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA estableció metodologías tarifarias diferentes para los prestadores que atienden municipios de hasta 5.000 suscriptores y para aquellos que atiendan municipios con más de 5.000 suscriptores, las cuales están contenidas en los artículos 5.3.2.3.7 y 5.3.5.9.5. de la Resolución CRA 943 de 2021.

Ahora bien, con respecto a la suspensión de común el artículo 138 ibídem señala lo siguiente:

‘Artículo 138. Suspensión de común acuerdo. Podrá suspenderse el servicio cuando lo solicite un suscriptor o usuario, si convienen en ello la empresa y los terceros que puedan resultar afectados. De la misma manera podrán las partes terminar el contrato.’

Como puede observarse, a través de esta disposición el legislador facultó a los usuarios o suscriptores para solicitar la suspensión de servicios públicos de común acuerdo siempre y cuando la empresa y los terceros que puedan resultar afectados lo acuerden. Así mismo, estos se encuentran facultados para terminar el contrato de servicios públicos.

Ahora bien, es importante señalar que la suspensión del servicio no se aplica a los servicios públicos de saneamiento básico, como el aseo y el alcantarillado, pues tanto la suspensión temporal como el corte definitivo de estos servicios pueden afectar a toda la comunidad en términos sanitarios y ambientales. Esto se debe a que el corte o suspensión de estos servicios podría perjudicar la salud de los residentes de la zona donde hipotéticamente se suspendiera o cortara el servicio. (...)” (resaltado fuera de texto)

Conforme con el concepto citado, de no existir consumos por parte del usuario no implica de suyo la ausencia de cobro alguno, en la medida que será procedente el cargo fijo, puesto que este obedece a la disponibilidad permanente del servicio y a los costos asociados a garantizar que el usuario pueda disponer sin solución de continuidad del servicio. Esta interpretación se encuentra en consonancia con el numeral artículo 90.2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994, según el cual el cargo fijo refleja los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

En este sentido, cuando el inmueble se encuentra desocupado pero el servicio no ha sido suspendido de mutuo acuerdo conforme con lo señalado en el artículo 138 de la Ley 142 de 1994,

o no ha terminado el contrato y con ello procedido el corte del servicio, según lo señalado en el artículo 141 ibídem, si bien el prestador no puede facturar consumos inexistentes o promedios, servicios no prestados, tarifas ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, conforme lo establece el artículo 148 de la norma en cita, sí podrá realizar el cobro del cargo fijo mientras se mantenga la disponibilidad del servicio y no opere una figura jurídica que suspenda los efectos del contrato.

Sobre el particular, a través de Concepto SSPD-OJ-2022-234, esta Oficina mencionó:

*“(…) - Con respecto a la suspensión del servicio de común acuerdo, es de indicar que si bien la normativa vigente en materia de servicios públicos domiciliarios no establece el cobro de tarifas especiales para aquellos inmuebles, que teniendo conexión del servicio, se encuentren desocupados, el legislador sí estableció en el régimen la posibilidad de suspender el servicio por mutuo acuerdo entre las partes contratantes (suscriptor/usuario y prestador), previo cumplimiento del procedimiento establecido para el efecto, situación que conlleva de manera general, al no cobro del servicio (artículo 138).*

*En este sentido, la solicitud de suspensión del servicio de mutuo acuerdo, tiene como propósito que el suscriptor o usuario del servicio, no tenga que realizar pago alguno por un servicio que no está utilizando, o que pueda efectuar un pago menor. (...)”* (subrayado fuera de texto)

En todo caso, es preciso considerar lo señalado a través de Concepto SSPD-OJ-2026-044 en cuanto a las excepciones de cobro, en el ámbito de la suspensión por mutuo acuerdo, en el cual se mencionó:

*“(…) No obstante, dado que el cargo fijo corresponde a los costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del servicio, puede ser procedente su cobro pese a la suspensión por mutuo acuerdo, según se haya convenido con el prestador o según se establezca en el contrato de prestación del servicio. Lo anterior, por cuanto si bien las obligaciones del contrato se encuentran suspendidas, en todo caso, puede existir la disponibilidad del servicio o desarrollarse actividades de facturación por otras obligaciones que impliquen “gastos adecuados de administración” .*

*En este contexto, es necesario concluir que deberá verificarse cada caso en particular, a fin de establecer lo pactado en el contrato o en el acto de suspensión por mutuo acuerdo incluso las autorizaciones concedidas por el usuario al prestador. (...)”*

Adicionalmente, es procedente mencionar que la norma no determina un límite temporal legal para la suspensión por mutuo acuerdo, por lo cual, a su vez, se considera que las partes pueden acudir a esta figura en varias ocasiones durante la vigencia del contrato y que, al hallarse suspendido el contrato, no procede el cobro del cargo fijo y del cargo por consumo, por cuanto no hay disponibilidad del servicio y tampoco ejecución contractual ordinaria.

Finalmente, es de señalar que la citada suspensión por mutuo acuerdo es diferente a la suspensión por incumplimiento contemplada en el artículo 140<sup>10</sup>, así como al corte del servicio a

---

10 “ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

que refiere el artículo 141<sup>11</sup> de la Ley 142 de 1994. En estos eventos, la Ley faculta a los prestadores para suspender y cortar el servicio, esta última, como medida definitiva ante el incumplimiento del usuario.

Lo anterior, considerando que la suspensión y el corte del servicio son medidas diferentes: la primera, hace referencia a una suspensión temporal o transitoria del suministro del servicio, esto es, hasta que el usuario dé cumplimiento a la obligación de pago pendiente o subsane la situación que generó dicha suspensión; por su parte, la segunda, es decir, la terminación del contrato y corte del servicio, es una medida definitiva, pues implica que la prestación del servicio cesa de manera definitiva y se presenta cuando: (i) el usuario incumple los términos del contrato por varios meses, esto es, es reincidente, o (ii) en materias que afecten gravemente al prestador o a terceros; circunstancia que deriva en la terminación o resolución del contrato de servicios públicos domiciliarios.

### **iii. Servicios prestados y no facturados - Cobros no autorizados y cobros inoportunos.**

A través del Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034, actualizado el 25 de junio de 2019, esta Oficina en cuanto al cobro de servicios prestados y no facturados señaló:

#### ***“(…) 2. FUNDAMENTOS LEGALES PARA EL COBRO DEL CONSUMO DEJADO DE FACTURAR***

*Como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el fundamento legal de las empresas de servicios públicos para adelantar las actuaciones tendientes a cobrar los consumos dejados de facturar, es una ‘potestad que encuentra fundamento precisamente en la onerosidad que le es propia a este negocio jurídico, la cual, como se señaló con anterioridad, implica que el hecho de la prestación genere para la empresa el derecho de recibir el pago del servicio prestado. Adicionalmente, ésta se deriva del deber que tienen todos los usuarios de no trasladar a los demás, el costo o carga individual por el acceso y disfrute del servicio y de la obligación contractual que éstos adquieren al momento de suscribir el contrato de condiciones uniformes’.*

*De acuerdo con lo expuesto, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho del prestador para cobrar todos los conceptos que constituyen el pago de los servicios efectivamente prestados resulta inherente a la naturaleza onerosa del contrato de servicios públicos, la prohibición de gratuidad y la equidad que impone que cada usuario asuma sus*

---

*Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.*

*Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.*

*Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.”*

<sup>11</sup> “ARTÍCULO 141. INCUMPLIMIENTO, TERMINACIÓN Y CORTE DEL SERVICIO. El incumplimiento del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato.

*Se presume que el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio.*

*La entidad prestadora podrá proceder igualmente al corte en el caso de acometidas fraudulentas. Adicionalmente, y tratándose del servicio de energía eléctrica, se entenderá que, para efectos penales, la energía eléctrica es un bien mueble; en consecuencia, la obtención del servicio mediante acometida fraudulenta constituirá para todos los efectos, un hurto.*

*La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato, sin perjuicio de sus derechos.”*

cargas en lugar de distribuirlas entre los demás usuarios, salvo lo dispuesto en materia de solidaridad y redistribución de ingresos.

**En ese sentido, es claro que no se requiere de fundamento legal adicional para predicar el derecho al cobro por parte del prestador, más que haber prestado el servicio bajo el contrato de servicios públicos;** sin embargo, la Ley 142 de 1994 ha establecido ciertas reglas bajo las cuales puede limitarse la determinación del consumo objeto de cobro y su procedencia. (...)” (resaltado fuera de texto)

Por su parte y en cuanto refiere a los cobros no autorizados y los cobros inoportunos, el Concepto Unificado SSPD-OJ-40-2022 menciona:

**“(...) 1.2. Cobros no autorizados y cobros inoportunos.**

El aparte final del inciso segundo del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, que hace referencia a los requisitos de las facturas de servicios públicos, dispone:

**“Artículo 148. Requisitos de las facturas.**

(...) 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” (Subrayas propias).

En el mismo sentido, quienes prestan servicios públicos domiciliarios no pueden realizar ningún tipo de cobro que no se haya incluido en la factura en la oportunidad debida, ya que así lo señala el artículo 150 de la Ley 142 de 1994:

**“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.” (Subrayas propias)

Tal como se observa, y por expresa prescripción normativa, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no pueden [cobrar]: **(i) por servicios no prestados; (ii) de tarifas o conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos; (iii) de precios que sean resultado de la alteración de la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario; o (iv) inoportunos.** Veamos en qué consiste cada una de estas prohibiciones.

#### **1.2.1. Servicios no prestados**

**Se entiende por servicios no prestados, aquellos que no fueron realizados por el prestador ni recibidos por el usuario,** como ocurre por ejemplo, (i) en el evento en que un prestador del servicio público domiciliario de acueducto cobre el servicio de alcantarillado, a pesar de que el respectivo inmueble carece de conexión al mismo o (ii) cuando se presenta una falla de un servicio público domiciliario por más de quince (15) días y el servicio se cobra como si no se hubiese presentado dicha falla, de acuerdo con el numeral 137.1 del artículo 137 de la Ley 142 de 1994.

(...)

#### **1.2.4. Cobros inoportunos.**

*Si bien los cobros inoportunos no hacen parte de la categoría de cobro no autorizado, previstos en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994, lo cierto es que cuando estos se producen los usuarios pueden solicitar la devolución de los mismos.*

***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, conforme se establece en el siguiente numeral. (...)” (negrilla fuera de texto)*

En ese orden de ideas, el cobro de servicios prestados y no facturados no constituye una sanción al usuario, por el contrario, implica el derecho que le asiste al prestador de realizar el cobro por los servicios prestados, en consideración al carácter oneroso de los servicios públicos domiciliarios y la prohibición de gratuidad e igualdad que debe pregonarse frente a todos los usuarios de dichos servicios.

Conforme con lo anterior, resulta jurídicamente inadecuado equiparar toda facturación posterior o reliquidación con un cobro de servicios no prestados. Por lo cual, si el prestador demuestra que existió prestación efectiva del servicio y que el valor no fue facturado, podrá estar ante un evento de servicios prestados y no facturados, no obstante, si no hay prestación efectiva, medición válida, o se configura una excepción en el cobro, como lo puede ser la suspensión de mutuo acuerdo, según cada caso en particular, entre otros, la recuperación de valores o sumas de dinero posterior podrá carecer de causa jurídica y ubicarse en el ámbito de la prohibición del artículo 148 ibídem, es decir, de cobros no autorizados.

Esta precisión es particularmente relevante para responder las inquietudes sobre acumulación prolongada de facturación, pues La ley no autoriza a los prestadores para omitir de forma indefinida la medición a través de instrumentos de medida, es decir, por diferencia de lectura, ya que esta omisión podrá implicar la pérdida del derecho del prestador de realizar el cobro del

servicio como sanción ante el incumplimiento de la medición de los consumos, de acuerdo con lo señalado en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 .

A su vez, el artículo 148 de la misma Ley proscribe el cobro de servicios no prestados, lo cual, aunado a los términos establecidos en el artículo 140 ibídem, en cuanto a la suspensión del servicio por incumplimiento en el pago “...sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas...”, no faculta al prestador a tener cobros indefinidos.

Lo anterior, aunado a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994 sobre cobros inoportunos, el cual concede cinco (5) meses al prestador, contados desde la entrega de la factura, para realizar el cobro de aquellos bienes o servicios que no facturó por error u omisión, o investigación de desviaciones significativas, salvo que se pruebe dolo del usuario.

#### **iv. Abuso de posición dominante.**

Sobre el particular, el numeral 14.13 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define la posición dominante de la siguiente forma:

*“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*(...)*

*14.13. POSICIÓN DOMINANTE. Es la que tiene una empresa de servicios públicos respecto a sus usuarios; y la que tiene una empresa, respecto al mercado de sus servicios y de los sustitutos próximos de éste, cuando sirve al 25% o más de los usuarios que conforman el mercado. (...)*”

Conforme con la definición en cita, es claro que la norma contemplo la posición dominante de los prestadores desde dos puntos de vista: i) la posición dominante que ostenta el prestador en su relación con los usuarios y ii) la del prestador frente al mercado del servicio que presta.

En cuanto refiere a la primera, es decir, la posición dominante del prestador frente al usuario, el artículo 133 ibídem consagra:

*“ARTÍCULO 133. ABUSO DE LA POSICIÓN DOMINANTE. Se presume que hay abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos, en los contratos a los que se refiere este libro, en las siguientes cláusulas:*

*(...)*

*La presunción de abuso de la posición dominante puede desvirtuarse si se establece que las cláusulas aludidas, al considerarse en el conjunto del contrato, se encuentran equilibradas con obligaciones especiales que asume la empresa. La presunción se desvirtuará, además, en aquellos casos en que se requiera permiso expreso de la comisión para contratar una de las cláusulas a las que este artículo se refiere, y ésta lo haya dado.*

*Si se anula una de las cláusulas a las que se refiere este artículo, conservarán, sin embargo, su validez todas las demás que no hayan sido objeto de la misma sanción.*

*Cuando una comisión haya rendido concepto previo sobre un contrato de condiciones uniformes, o sobre sus modificaciones, el juez que lo estudie debe dar a ese concepto el valor de una prueba pericial firme, precisa, y debidamente fundada.” (subraya fuera de texto)*

Sobre este aspecto, la OAJ ha indicado que en el marco del contrato de servicios públicos domiciliarios los prestadores ejercen posición dominante y que, por ello, al desarrollar cláusulas contractuales deben abstenerse de imponer condiciones gravosas o desproporcionadas a los usuarios. Sobre el particular, el Consejo de Estado a través de decisión de fecha 18 de septiembre de 2014<sup>12</sup> señaló:

*“(…) La Ley 142 de 1994, en armonía con la Constitución, establece como uno de los fines de la intervención estatal en el sector de los servicios públicos domiciliarios garantizar la libre competencia e impedir el abuso de la posición dominante (art. 2.6), todo con miras a realizar la finalidad social que caracteriza a dichos servicios. En ese orden, se consagra en esta legislación un régimen especial en el que se define en qué consiste la posición de dominio y se establecen unas reglas para evitar el abuso de esa posición, algunas de ellas las siguientes*

- El artículo 14.13 de esta normativa señala que la posición dominante (...) En el primer caso, se establece que la empresa de servicios públicos domiciliarios per se tiene una posición dominante frente a los usuarios. Y en el segundo, se establece cuándo una empresa tiene una posición dominante respecto al mercado de sus servicios y de sus sustitutos próximos.*
- De otro lado, establece esta ley que para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen, entre otras obligaciones, las de “asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros” y “abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia” (artículos 11.1. y 11.2.).*
- En armonía con esta disposición, prevé igualmente la Ley 142 de 1994 que las empresas de servicios públicos, en todos sus actos y contratos, deben abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia, señalando como restricciones indebidas a la competencia, entre otras, el abuso de la posición dominante al que se refiere el artículo 133 de dicha ley, cualquiera que sea la otra parte contratante y en cualquier clase de contratos.*
- El artículo 133 ibídem establece expresamente unas cláusulas de los contratos de servicios públicos en los que se presume el abuso de la posición dominante de la empresa de servicios públicos y, de modo general, prevé que se considerará como una cláusula de esa naturaleza cualquiera otra que limite en tal forma los derechos y deberes derivados del contrato que pongan en peligro la consecución de los fines del mismo.*
- Es función de las comisiones de regulación promover la competencia entre quienes presten servicios públicos para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad (art. 73). Como función especial de la comisión de*

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación 25000-23-24-000-2008-00282-01.

*regulación de telecomunicaciones se consagra la de promover la competencia en el sector de telecomunicaciones y proponer o adoptar las medidas necesarias para impedir abusos de la posición dominante (art. 74.3 literal a). (...)” (subraya fuera de texto)*

Conforme con lo señalado por el Consejo de Estado, es de anotar que la posición dominante, en cuanto a la relación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios con los usuarios, está referida a las cláusulas del contrato de prestación del servicio, aspecto que determinará el análisis del mismo en cada caso particular conforme con el artículo 133 de la Ley 142 de 1994, para determinar conforme con el contrato de prestación el clausulado que permita verificar el abuso de la posición.

No obstante, la citada decisión del Consejo de Estado realizó la siguiente aclaración en cuanto al marco de entendimiento de la posición dominante en servicios públicos domiciliarios señalando:

*“(...) i.1. El postulado constitucional de la vinculación de los servicios públicos a la finalidad social del Estado y del deber de éste de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional que inspira y gobierna el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios permite concluir que las normas que prohíben el abuso de la posición dominante de las empresas que prestan tales servicios son aplicables no solo en la celebración del contrato de condiciones uniformes sino en aspectos distintos a éste como los relativos a su ejecución.*

*Las empresas de servicios públicos domiciliarios ostentan per se una posición de dominio frente a sus usuarios, tal como lo reconoce la ley (art. 14. 13 de la ley 142 de 1994). Y esa posición, en primer lugar, se expresa en el momento en que éstos se vinculan con aquella a través del contrato de condiciones uniformes, siendo por ello que la ley para evitar el abuso que tal condición supone establece unas cláusulas cuya inclusión en dicho acuerdo se considerarse abusiva de dicha posición (art. 133 ibídem).*

*No obstante lo anterior, es claro que la relación entre la empresa de servicios públicos domiciliarios y sus usuarios no se reduce a la sola celebración del acuerdo jurídico, sino que se extiende más allá, precisamente al campo de la ejecución del contrato en el que se verifica el cumplimiento de las obligaciones que surgen del contrato celebrado, entre éstas a cargo de la empresa las relativas a la prestación del servicio en condiciones de calidad y de forma continua e ininterrumpida o al cobro únicamente por los bienes o servicios provistos y por los servicios efectivamente prestados. En este aspecto también la conducta de la empresa puede derivar en abusos de su posición de dominio y es necesaria entonces la intervención estatal para asegurar la prestación eficiente de dichos servicios a todos los habitantes del territorio nacional.*

*i.2. Debe tenerse presente en efecto que la intervención del Estado en los servicios públicos domiciliarios tiene, entre otros objetivos, asegurar la prestación continua y eficiente de tales servicios y garantizar la libre competencia y evitar la utilización abusiva de la posición de dominio (art. 2 de la Ley 142 de 1994).*

*En desarrollo de ese mandato, la Ley 142 de 1994, de modo general, impuso a las empresas de servicios públicos domiciliarios la obligación de prestarlos en forma continua y eficiente y sin abuso de la posición de dominio que pueda tener respecto a sus usuarios o a terceros, tal como se anotó previamente (art. 11), sin distinguir si esa obligación recaía solamente en las cláusulas de los contratos celebrados con éstos, de forma tal que dicho deber jurídico es exigible respecto de todas las conductas de las empresas frente a sus usuarios.*

Luego, estableció que las empresas en todos sus actos y contratos deben abstenerse de toda práctica que tenga la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o de restringir en forma indebida la competencia (art. 34), y señaló a título enunciativo algunas conductas que se consideran como restricciones indebidas de la competencia, entre éstas, el abuso de la posición dominante a que se refiere su artículo 133 independientemente de la otra parte contratante y de la clase de contrato (34.6.). Esa consagración de dicha forma indica a todas luces que el legislador no consideró como únicas prácticas restrictivas las señaladas en esa norma sino cualquier otra que tenga ese propósito y que se concrete en un **acto o contrato de las empresas de servicios públicos, como sería el abuso de la posición de dominio en ámbitos distintos al de la sola suscripción del contrato.** (...)" (subraya fuera de texto)

Conforme con lo mencionado por el Consejo de Estado en la decisión que se transcribe, la posición de dominio no se entiende predicable solo desde las cláusulas contractuales, sino que se predica respecto de todas las conductas del prestador con el usuario.

Ahora bien, es preciso mencionar que la autoridad competente para conocer de este tipo de actuaciones por prácticas de posición dominante de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, no es esta Superintendencia desde el año 2009 cuando a través del artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 se concedió a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, de forma privativa, la facultad de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia lo cual incluye, en el marco del ámbito de aplicación de la señalada Ley establecido en el artículo 2, actos y abusos de posición de dominio. Sobre el particular, la norma refiere:

*"ARTÍCULO 2o. AMBITO DE LA LEY. Adiciónase el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992 con un segundo inciso del siguiente tenor:*

*Las disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales. Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico."* (subraya fuera de texto)

*"ARTÍCULO 6o. AUTORIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA. La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.*

*PARÁGRAFO. Para el cumplimiento de este objetivo las entidades gubernamentales encargadas de la regulación y del control y vigilancia sobre todos los sectores y actividades económicas prestarán el apoyo técnico que les sea requerido por la Superintendencia de Industria y Comercio."* (subraya fuera de texto)

#### **v. Defensa del usuario en sede del prestador y competencias de la SSPD**

Finalmente, es importante hacer referencia a los mecanismos con los que cuentan los usuarios para controvertir presuntos incumplimientos del prestador respecto de la facturación y a las competencias de la SSPD sobre la materia. En este sentido, los artículos 152 a 158 de la Ley 142

de 1994 establecen el régimen especial de defensa del usuario en sede del prestador, conforme al cual el suscriptor o usuario puede presentar peticiones, quejas y recursos respecto del contrato, y específicamente, interponer recursos contra decisiones de: facturación, suspensión, terminación, corte o negativa a contratar.

En este sentido, ante la solicitud de peticiones sobre los citados aspectos respecto de los cuales la decisión sea contraria al usuario, el mismo podrá interponer el recurso de reposición y en subsidio el de apelación ante el prestador del servicio. El primero será resuelto por el prestador y el segundo por esta Superintendencia. De igual forma, el artículo 155 de la Ley 142 de 1994 impide exigir la cancelación de la factura como requisito para atender un recurso relacionado con esta.

Con respecto a la aplicación del citado artículo 155, esta Oficina a través de concepto SSPD-OJ-2025-62 reiteró lo señalado a través de concepto SSPD-OJ-2024-450 en el 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 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.

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 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, se procede a responder los interrogantes de la consulta en los siguientes términos:

***“PRIMERO. ¿Conforme a la Ley 142 de 1994 resulta jurídicamente procedente continuar facturando cargos fijos, consumos promedio o consumos estimados respecto de inmuebles donde no existe prestación efectiva del servicio público domiciliario?”***

Conforme con los artículos 9, 146 y 148 de la Ley 142 de 1994 la facturación debe corresponder a consumos reales, por excepción y por un solo periodo podrán ser consumos estimados, a su vez, se prohíbe el cobro de servicios no prestados. Sin embargo, cuando el inmueble esté desocupado pero el contrato de prestación se encuentra en ejecución y por tanto, el servicio

continúa disponible, el cobro del cargo fijo puede resultar procedente si la regulación lo autoriza, en cuanto retribuye los costos de disponibilidad permanente, salvo que opere una figura de suspensión de común acuerdo que suspenda las obligaciones recíprocas, entre otras excepciones que conforme con la normativa o el contrato resulten procedentes.

***“SEGUNDO. ¿Puede una empresa prestadora continuar acumulando facturación durante largos periodos de tiempo aun cuando el inmueble se encuentre suspendido materialmente, desocupado o sin utilización efectiva del servicio?”***

Deberá verificarse en cada caso particular el tipo de suspensión, de conformidad con lo establecido en los artículos 138 a 141 de la Ley 142 de 1994, conforme se expuso en los considerandos del presente concepto, para determinar los acuerdos allegados con el prestador en el marco de las suspensiones de mutuo acuerdo. En su defecto y en cuanto refiere a la suspensión por incumplimiento, la materialización de la suspensión efectiva conforme con los términos señalados por el prestador ante el no pago del usuario por “(...) dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. (...)”, aspecto que podrá conllevar al corte del servicio en los términos del artículo 141 ibídem.

En cuanto refiere a los inmuebles desocupados, es un aspecto que solo se considera verificable en cuanto refiere al servicio público de aseo, ante la imposibilidad técnica de suspensión, por lo cual, pese a que el inmueble se encuentre desocupado, será procedente, en todo caso el cobro de los cargos fijos en los términos descritos en los artículos 5.3.2.3.7. y 5.3.5.9.5 de la Resolución CRA 943 de 2021, según se trate de grandes o pequeños prestadores, respectivamente.

***“TERCERO. ¿La omisión de suspensión oportuna del servicio frente a mora prolongada podría constituir abuso de posición dominante o generar desequilibrio contractual frente al usuario o propietario del inmueble?”***

La omisión de suspensión oportuna frente a la mora prevista, conforme con lo establecido en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, genera la ruptura de la solidaridad entre el usuario moroso y el propietario, considerando que el prestador conociendo la mora reiterada, no adopta las medidas legales de suspensión o corte del servicio, generando una deuda que se torne manifiestamente desproporcionada respecto del servicio efectivamente prestado.

No obstante, como fue mencionado en los considerandos del presente concepto, en cuanto refiere a la posición dominante, es un aspecto que debe ser verificado con la autoridad competente, es decir, la SIC, no siendo esta la instancia como tampoco está Superintendencia la competente para pronunciarse, en atención de lo establecido en la Ley 1340 de 2009.

***“CUARTO. ¿Conforme al artículo 148 de la Ley 142 de 1994 únicamente pueden cobrarse servicios efectivamente prestados?”***

De acuerdo con el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 sólo pueden cobrarse servicios efectivamente prestados, así como, tarifas y conceptos previstos en las condiciones uniformes del contrato, sin que sea posible facturar servicios no prestados o conceptos ajenos a la estructura tarifaria. Lo anterior, no excluye la posibilidad de que el prestador pueda efectuar posteriormente el cobro de servicios efectivamente prestados y que por error no hayan sido incluidos en la factura, de conformidad con las reglas del artículo 150 ibídem.

***“QUINTO. ¿Resulta jurídicamente válido efectuar cobros por consumos cuando no existe medición real ni utilización efectiva del servicio?”***

No es jurídicamente válido efectuar cobros por consumos cuando no existe medición real, es decir, a través de elementos de medición, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, así como, de los derechos propios de los usuarios, particularmente, el otorgado en el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994, no obstante, existen algunas excepciones o causas no imputables a las partes que permitirán el uso de mecanismos de estimación previstos en el artículo 146 (promedios o aforos), siempre que medie soporte técnico suficiente. En este sentido y salvo el servicio público de aseo, el cual adolece de medición, el cobro de los servicios públicos domiciliarios, en cuanto al cargo por consumo, solo obedecerá a la medición real.

***“SEXTO. ¿La acumulación prolongada e indefinida de facturación respecto de inmuebles suspendidos podría vulnerar los principios de proporcionalidad, razonabilidad, buena fe contractual y función social de los servicios públicos?”***

El régimen de servicios públicos domiciliarios no ampara prácticas de facturación que desconozcan la medición real, la prestación efectiva del servicio, la transparencia y la razonabilidad en la relación prestador-usuario, lo cual implica que acumulaciones desmedidas de deuda sin soporte real se apartan de esos principios.

***“SÉPTIMO. ¿En qué eventos podrían configurarse actuaciones constitutivas de abuso de posición dominante conforme al artículo 133 de la Ley 142 de 1994 respecto de cobros efectuados sobre inmuebles sin utilización efectiva del servicio?”***

Este aspecto se encuentra desarrollado de forma particular en el artículo 133 de la Ley 142 de 1994, por lo cual, además de lo señalado en los considerandos del presente concepto, al no ser esta Superintendencia la autoridad competente para adelantar funciones de inspección, vigilancia y control sobre el particular, deberá verificarse los casos particulares y concretos con la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC en el marco de las funciones otorgadas en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009.

***“OCTAVO. ¿Existe obligación legal por parte de las empresas prestadoras de efectuar suspensión oportuna del servicio frente a mora reiterada con el fin de evitar acumulación desproporcionada de deuda?”***

Sí existe una obligación legal de efectuar la suspensión oportuna del servicio frente a la mora reiterada, conforme lo establecido en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, el cual impone al prestador el deber de suspender el servicio cuando el usuario incumple el pago dentro del término contractual, ya que su omisión rompe la solidaridad.

A su vez, la suspensión por incumplimiento regulada en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994 tiene como finalidad, entre otras, proporcionar un mecanismo para que el prestador pueda lograr el pago de las facturas en mora y para el usuario, que no se haga gravosa su obligación de pago, para lo cual, además, podrá verificarse la terminación del contrato y el consecuente corte del servicio, de conformidad con lo establecido en el artículo 141 ibídem.

***“NOVENO. ¿Puede una empresa continuar facturando consumos respecto de inmuebles que no registran utilización efectiva del servicio durante periodos prolongados?”***

Como ha sido reiterado a lo largo del concepto, los consumos deben cobrarse conforme lo establece el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, aunado a lo mencionado en los artículos 9 y 148 ibídem, por lo cual, de no registrar consumo el instrumento de medición no será procedente el cobro a través de la factura del servicio público domiciliario de que se trate, con la excepción ya mencionada del servicio público de aseo. No obstante, será procedente como excepción la estimación de consumos, en el marco de lo establecido por la regulación y reglamentación de cada servicio en particular.

*“DÉCIMO. Solicito informar si esa Superintendencia ha emitido doctrina, conceptos, resoluciones, lineamientos o criterios institucionales relacionados con cobro de servicios no prestados, suspensión del servicio y acumulación prolongada de facturación.”*

Esta Superintendencia a través de la Oficina Asesora Jurídica emite conceptos y lineamientos sobre servicios públicos domiciliarios en general en el marco de las funciones asignadas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, así como, de las funciones concedidas en el artículo 11 del Decreto 1369 de 2021. Para la vigencia 2026, pueden ser consultados a través del siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector/conceptos-juridicos-2026>

Cordialmente,

**MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)**