



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 292 DE 2022

(junio 6)

Bogotá, D.C.,

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto⁽¹⁾

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020⁽²⁾, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011⁽³⁾, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁽⁴⁾.

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“Teniendo en cuenta que las visitas previas son obligatorias para los prestadores de servicios públicos domiciliarios para determinar los altos o bajos consumos de los usuarios antes de entregar la facturación, cómo debe proceder un prestador cuando avisa a un usuario la programación de la visita previa y cuando llega el funcionario de la empresa al sitio o predio para su revisión, éste niega su ingreso?”.

La ley determina que hasta tanto la empresa no identifique la causa que generó el incremento, debe facturar el consumo por promedio hasta cuando la encuentre, pero en el caso anterior, la usuaria no permite el ingreso al predio para identificar la razón del incremento en la facturación, cómo debe actuar la empresa en un caso de estos?.

¿Existe algún medio legal para obligar a la usuaria para que permita el acceso del funcionario al predio para revisar los posibles daños que incidieron en el aumento del consumo normal del usuario?” (sic)

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾

Concepto SSPD 954 de 2021

Concepto SSPD 626 de 2019

CONSIDERACIONES

De forma inicial es de indicar que, en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/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 conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, es de señalar que, el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, estableció como derecho de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, el de la medición de sus consumos reales a través de instrumentos tecnológicos apropiados.

De igual manera, el numeral 9.4 de la misma disposición, estableció que también es un derecho de los usuarios, obtener de sus prestadores información completa, precisa y oportuna, en relación con todas las actividades y operaciones directas e indirectas que se realicen para garantizar su prestación, lo que incluye, por supuesto, la información relativa a la medición del servicio y el cobro del servicio, por el consumo efectuado.

En el mismo sentido, el artículo 146 ibídem dispone que, tanto el prestador como el suscriptor o usuario, tienen derecho a que los consumos se midan y a que se empleen para ello, los instrumentos que la técnica haya hecho disponible y, además, a que el consumo sea el elemento principal del precio que se le cobre al usuario. Esta disposición señala igualmente, que la falta de medición del consumo por acción u omisión de la empresa prestadora le hará perder el derecho a recibir el precio, sin embargo, la que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, dará lugar a la suspensión del servicio o terminación del contrato. 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.

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

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

De lo indicado se colige, que la regla general en materia de medición del consumo de los servicios públicos domiciliarios, es que esta se realice a través de los dispositivos de medida instalados en cada inmueble con tal propósito, a través de la diferencia real de lecturas que arroja dicho instrumento individual, esto es, entre un período de facturación y otro; solamente de forma excepcional, los prestadores de servicios públicos podrán efectuar el cobro del consumo empleando los mecanismos contemplados por el legislador en el citado artículo 146, esto es, por promedio o por aforo.

En relación con la imposibilidad de realizar la medición del consumo, es importante advertir que conforme lo dispone el inciso 4° de la mencionada norma, cuando se presentan acciones u omisiones generadas por las partes del contrato, estas generan consecuencias para la parte de la relación contractual que la haya ocasionado. En efecto, cuando la falta de medición del consumo haya sido ocasionada por la acción u omisión del prestador, la consecuencia de esta conducta será la pérdida del derecho a recibir el precio; mientras que, si la falta de lectura ocurre por acción u omisión del suscriptor o usuario, podrá el prestador suspender el servicio o dar por terminado el contrato, sin perjuicio de que pueda determinar el consumo, empleando los mecanismos a que alude esta disposición.

De igual forma determina el inciso 3° del artículo referido, que ante la ocurrencia de situaciones que lleven a determinar la existencia de fugas imperceptibles en un inmueble, el prestador del servicio se encuentra obligado a prestar su colaboración al usuario, para determinar la causa que la motiva y el lugar específico en el cual se está presentando tal situación.

En este sentido y con el propósito de determinar tal circunstancia, el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, establece lo siguiente:

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

Como se observa, de esta disposición, al igual que de la anterior, emerge otra obligación a cargo de los prestadores del servicio, consistente en investigar las desviaciones significativas frente a consumos

anteriores, con el propósito de establecer la causa de las mismas, investigación que deberá ser realizada antes de preparar la factura de cobro del servicio pertinente.

En ese sentido y como se indicó, al ser necesaria la realización de una investigación previa al cobro del consumo al usuario, el legislador determinó que mientras se investiga la causa de la desviación, y para efectos del cobro del servicio, la factura se podrá expedir con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias similares o mediante aforo individual, tal como lo indica el referido artículo 149, siendo estos los mecanismos contemplados para que el prestador puede efectuar el cobro “provisional” del servicio prestado, mientras se obtienen los resultados de dicha investigación.

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

Al respecto es importante precisar, que no existe un procedimiento establecido legalmente para adelantar las investigaciones de esta naturaleza, motivo por el cual, corresponde a los prestadores de estos servicios establecer en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos el procedimiento que para el efecto deben adelantar, el cual debe respetar el debido proceso, y por ende, el derecho de contradicción y defensa de los suscriptores o usuarios.

Esta potestad legal otorgada a los prestadores, los faculta para realizar, entre otras actividades, visitas técnicas con el propósito de verificar el estado de las redes de prestación del servicio, así como las demás actividades que les permitan determinar la causa de la desviación.

En este sentido, es de indicar que en razón a que existen situaciones excepcionales que pueden impedir la realización de dicha investigación, tales como la imposibilidad de ingresar al inmueble para realizar las verificaciones tendientes a determinar las causas de la desviación, se considera que el prestador deberá incluir en el procedimiento pertinente, las acciones y actuaciones a seguir en tales eventos, elaborando en todo caso, el acta o actas de las visitas que con tal propósito realice, en las que deberá dejar la constancia de lo ocurrido.

Sobre este particular, es de indicar que esta Oficina a través del Concepto Jurídico SSPD 626 de 2019, manifestó lo siguiente:

“(…) ninguna persona está autorizada para entrar al domicilio de habitación de otra persona sin su expreso consentimiento, a no ser que obre en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente y por motivo previamente definido por la Ley, conforme al artículo 28 de la Constitución; aspecto que claramente se extiende a los funcionarios y/o contratistas o empleados de las empresas de servicios públicos.

(...)

las visitas (...) deben adelantarse garantizando el debido proceso y de conformidad a lo pactado en el contrato de condiciones uniformes y por ello, el prestador deberá informarlas por escrito y de manera previa al usuario, indicando la fecha y hora en que se van a realizar. En virtud de lo anterior, esta Superintendencia emitió la Circular Externa SSPD 006 de 2007, donde se dispone lo siguiente:

2.6. VISITAS DE INSTALACIÓN O REVISIÓN DE MEDIDORES Y ACOMETIDAS Y ACTAS DE VISITA

Toda visita de instalación, revisión o modificación de las acometidas y de equipos de medida, por el prestador deberá:

• Ser efectuada por un empleado o contratista del prestador, quien se identificará mediante carné suscrito por el funcionario facultado por el prestador, en el que se precise un número de teléfono del prestador para que el suscriptor o usuario pueda verificar la información.

• Dejar registrado lo sucedido durante la visita en un Acta de Instalación o Acta de Revisión del Medidor, según el caso, en el que se haga constar el estado del medidor, sus características, el estado de los sellos de seguridad, el funcionamiento del equipo de medida y demás elementos utilizados para la medición o que se dejen conectados para determinar el consumo que se realiza.

• El acta elaborada por el prestador deberá suscribirse por quien realiza la instalación y el usuario, suscriptor o su representante, o por quien atienda la diligencia siempre que sea mayor de edad.

(...) El prestador deberá permitir que los comentarios y observaciones del usuario o suscriptor queden debidamente consignados y hagan parte del expediente.

(...) En caso que quien atienda la visita se niegue a firmar, el funcionario dejará constancia en el acta de tal circunstancia y de los motivos por los cuales no la firma y la hará firmar de dos testigos diferentes al personal de la empresa, conforme lo ordena la Resolución CRA 413 de 2006 en su artículo 13.

• Si la empresa de antemano conoce las dificultades que le puede ocasionar conseguir los testigos referidos en el aparte anterior, en lugares apartados puede solicitar el concurso de las autoridades de policía u otro tipo de funcionario.

• De lo anterior se concluye que, la actuación de un prestador al visitar un inmueble debe (i) ser informada por escrito previamente al usuario junto con la fecha y hora de la visita a realizar y (ii) constar a través de un acta que deberá estar firmada por el usuario quién tendrá derecho a realizar las observaciones que considere pertinentes. Dicha acta se constituirá además en respaldo probatorio, tanto del prestador como del usuario, para soportar cualquier actuación administrativa o procedimiento de queja, solicitud o reclamo.” (Subraya fuera del texto)

Al respecto se puede concluir que, en razón a que ninguna persona puede ingresar al domicilio de otra persona, sin haber obtenido previamente su consentimiento expreso, salvo las excepciones consagradas en la ley al respecto, regla que además es aplicable a los prestadores de servicios públicos, es dable colegir que, si estos no obtienen la autorización pertinente, podrán acudir a las medidas otorgadas legalmente para hacer efectivo la obligación a su cargo.

Estas medidas van desde la suspensión del servicio, hasta el corte del mismo y la consecuente terminación del contrato, cuando se demuestre que la perturbación del usuario genera el incumplimiento del contrato de servicios públicos.

En efecto, conforme lo dispone el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, y el numeral 13 del artículo **2.3.1.3.2.5.23**, del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, el prestador se encuentra facultado para adoptar la medida de suspensión del servicio, ya que así lo determina la norma reglamentaria “El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión unilateral del servicio por parte de la entidad prestadora de los servicios públicos, en los siguientes eventos: (...) 13. Impedir a los funcionarios, autorizados por la entidad prestadora de los servicios públicos y debidamente identificados, la inspección de las instalaciones internas, equipos de medida o de lectura de los medidores”.

Por su parte en cuanto al corte del servicio y la resolución del contrato, estas proceden cuando el usuario persiste en el incumplimiento del contrato, afectando gravemente al prestador o a terceros, tal como al

respecto lo disponen los artículos 141 de la ley 142 de 1994, y **2.3.1.3.2.6.25. y 2.3.1.3.2.6.26. del Decreto 1077 de 2015.**

De igual forma, podrá acudir al amparo policivo establecido en el artículo 29 de la Ley 142 de 1994, como medida de apoyo para que cese los actos que entorpezcan o perturben el ejercicio de los derechos del prestador, y garantizar de esta manera la posibilidad de efectuar la revisión o investigación a su cargo.

Finalmente, y en razón a que artículo 149 de la Ley 142 de 1994 determina expresamente que, *“mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual”*, el prestador del servicio se encuentra facultado para efectuar el cobro del consumo, utilizando los mecanismos establecidos por el legislador para el efecto.

CONCLUSIONES

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

- De conformidad con el artículo 9 y el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, tanto el prestador como el usuario del servicio, tienen derecho a que los consumos se midan, a que se empleen para ello instrumentos de medida instalados para el efecto, y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.
- El derecho a la medición se materializa a través del uso de los medidores instalados en el inmueble que ocupa el usuario o suscriptor del servicio, que tienen el propósito de medir el consumo de los servicios públicos que se presten, y de esta manera, establecer el cálculo del servicio que se suministre y consuma, para una correcta y real medición del consumo.
- Al ser el consumo, por regla general, el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario en la factura de un servicio público domiciliario, los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen la obligación de efectuar la medición del consumo con la periodicidad establecida en las normas regulatorias y en el contrato de condiciones uniformes, la cual se realiza con la lectura del medidor individual instalado para el efecto, para determinar el valor del consumo.
- De acuerdo con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, existen situaciones excepcionales que impiden la realización del procedimiento de medición del consumo, tales como la existencia de un equipo de medición que esté presentando fallas, o cuando el medidor se encuentra dentro del inmueble y este se encuentra cerrado o no se permite el acceso al mismo, casos en los cuales se faculta al prestador del servicio a determinar el valor del consumo, utilizando otros medios diferentes a la lectura del dispositivo de medición, como lo es el promedio de consumos anteriores o de otros usuarios y el aforo.
- La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio; por su parte, la falta de lectura 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 la misma norma.
- Ninguna persona está autorizada para entrar al domicilio de habitación de otra persona sin su expreso consentimiento, a no ser que obre en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente y por motivo previamente definido por la Ley, conforme al artículo 28 de la Constitución; aspecto que claramente se extiende a los funcionarios y/o contratistas o empleados de las empresas de servicios públicos
- Con el fin de garantizar el debido proceso y de conformidad con lo pactado en el contrato de condiciones uniformes, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no podrán realizar visitas sin avisar previamente por escrito al usuario la fecha y hora en que se va a realizar, y en los casos en que el usuario no se encuentre

o se niegue a atender la visita, se deberá dejar constancia en el acta y hacerla firmar de dos testigos diferentes al personal del prestador.

- Los prestadores de servicios públicos domiciliarios tienen el deber y el derecho de investigar las causas de una desviación significativa, sin embargo, si el usuario impide de cualquier manera la correspondiente investigación, el prestador puede acudir a diversas medidas para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos, que van desde la suspensión del servicio, tener por resuelto el contrato o acudir a mecanismos policivos, en los términos de la Ley 142 de 1994, para garantizar la posibilidad de medición del consumo de los usuarios.

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/consulta-normativa>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

Ana Karina Méndez Fernández
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

<NOTAS DE PÍE DE PAGÍNA>

1. Radicado 20225291445782

TEMA: FALTA DE MEDICIÓN DEL CONSUMO

Subtemas: Desviaciones significativas. Vistas técnicas

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

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

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

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

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.