



## **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

### **CONCEPTO 569 DE 2021**

(agosto 3)

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 - 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<sup>[3]</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>[4]</sup>.

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:

"(...) Así las cosas, con la presente consulta se solicita que se precise:

1. Si las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y gas domiciliario, tienen la obligación de certificar en todos los casos en que la lectura del medidor se haga físicamente in situ, quién fue el empleado o contratista encargado de tomar la lectura, con indicación expresa de la fecha y hora

en que se llevó a cabo el procedimiento, y si el mismo se registró manualmente en un formato o mediante el cargue de información en un dispositivo electrónico.

2. Si las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y gas domiciliario, tienen la obligación de certificar en todos los casos en que la lectura del medidor se haga en forma remota, a través de mecanismos tecnológicos que permitan la transmisión de datos, la fecha y hora en que se llevó a cabo el procedimiento, así como fiabilidad de los dispositivos y mecanismos de transferencia de la información.

3. Si las empresas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y gas domiciliario, que cuenten con medidores habilitados para la transmisión de datos de consumo en forma remota, tienen la obligación de certificar en todos los casos el consumo diario o bien la existencia de picos de consumo en momentos específicos dentro del período de facturación. (...)"

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>[6]</sup>

Decreto 1077 de 2015<sup>[6]</sup>

Resolución 108 de 1997<sup>[7]</sup>

Concepto Unificado SSPD-OJ 02 de 2009, actualizado 3 de junio de 2021.<sup>[8]</sup>

Concepto Unificado SSPD-OJ 05 de 2009, actualizado 18 de marzo de 2021.<sup>[9]</sup>

## **CONSIDERACIONES**

Con el objeto de absolver la consulta, se desarrollarán los siguientes ejes temáticos: i) la medición de los consumos, ii) funcionamiento y calibración de los instrumentos de medida y iii) derecho de petición en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

### **1. De la medición de los consumos.**

Inicialmente es de señalar que, en materia de medición del consumo de los servicios públicos domiciliarios, conforme con lo dispuesto en el numeral 9.1 del artículo 9 y en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, la regla general es la micro medición o medición individual, según la cual tanto el prestador como el usuario del servicio tienen derecho a que los consumos se midan, se empleen para ello 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. 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.

(...)"

Del contenido de esta disposición es dable colegir que, por regla general, los prestadores del servicio público deben cobrar el consumo conforme a la medición directa y real del servicio consumido a través de los instrumentos de medición idóneos, de manera que la medición real del consumo sea el elemento principal del precio que se cobra.

En esa misma línea, el artículo 1 de la Resolución CREG 108 de 1997 contiene las siguientes definiciones:

**“Artículo 1o. Definiciones.** Para los efectos de la presente resolución se aplicarán las definiciones consagradas en las Leyes 142 y 143 de 1994, en sus disposiciones reglamentarias, y en especial las siguientes:

(...)

CONSUMO MEDIDO: Es el que se determina con base en la diferencia entre la lectura actual y la lectura anterior del medidor, o en la información de consumos que este registre.

(...)

FACTURACIÓN: Conjunto de actividades que se realizan para emitir la factura, que comprende: lectura, determinación de consumos, revisión previa en caso de consumos anormales, liquidación de consumos, elaboración y entrega de la factura.

(...)

LECTURA: Registro del consumo que marca el medidor.”

Por otra parte, para el servicio de energía, el literal a) del artículo 24 de la Resolución 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, establece que con excepción de los inquilinatos y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario deberá contar con un equipo de medición individual de su consumo.

Adicionalmente, el artículo 29 ibídem establece lo referente a los periodos de facturación en los siguientes términos:

**“Artículo 29o. Período de facturación.** Con excepción de los medidores de prepago, en las zonas urbanas la empresa deberá efectuar la lectura de los medidores y expedir las facturas correspondientes. Los períodos de facturación para los suscriptores o usuarios ubicados en las áreas urbanas, serán mensuales o bimestrales.

Para los suscriptores o usuarios localizados en zonas rurales o de difícil acceso, se podrán establecer períodos de lectura trimestrales o semestrales, en cuyo caso las empresas deberán permitir que el suscriptor o usuario pague los consumos intermedios entre dos períodos consecutivos, según la lectura que haga el propio suscriptor o usuario de su medidor, pagos que se descontarán de la liquidación del consumo que efectúe la empresa.”

A su vez, el artículo 31 ibídem, señala:

**“Artículo 31o. Determinación del consumo facturable para suscriptores o usuarios con medición individual.** Para la determinación del consumo facturable de los suscriptores o usuarios con medición individual se aplicarán las siguientes reglas:

1) Con excepción de los suscriptores o usuarios con medidores de prepago, el consumo a facturar a un suscriptor o usuario se determinará con base en las diferencias en el registro del equipo de medida entre dos lecturas consecutivas del mismo. (...) (Subraya fuera de texto)

Por otra parte, para el servicio de acueducto el artículo 15 del Decreto 302 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 229 de 2002 y compilado en el artículo 2.3.1.3.2.3.12 del decreto 1077 de 2015, dispone:

**“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.12. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto.** De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios

públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.

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

A su vez, el artículo 2.3.1.1.1 desarrolla las siguientes definiciones:

**“ARTICULO 2.3.1.1.1. Definiciones.** Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

**31. Medidor.** Dispositivo encargado de medir y acumular el consumo de agua. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

**32. Medidor individual.** Dispositivo que mide y acumula el consumo de agua de un usuario del sistema de acueducto. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

**33. Medidor de control.** Dispositivo propiedad del prestador del servicio de acueducto, empleado para verificar o controlar temporal o permanentemente el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario. Su lectura no debe emplearse en la facturación de consumos. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

**34. Medidor general o totalizador.** Dispositivo instalado en unidades inmobiliarias para medir y acumular el consumo total de agua. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso anotar que la regulación establece la obligación que tienen los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y gas de llevar a cabo la lectura de los medidores a través de los medios de lectura idóneos para tal fin, garantizando de forma primaria una medición real, conforme a lo señalado por la norma, de forma preferente respecto de la determinación del consumo a través de mecanismos alternos. Sobre el particular el concepto unificado SSPD 2 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, señala:

**“(...) 1.2. La medición de los consumos reales.**

El derecho y obligación correlativos a la medición, encuentra su materialización a través del uso de los instrumentos que la técnica haya hecho disponibles, los cuales, comúnmente, se conocen como “medidores” y/o “micromedidores”, los cuales deben ser instalados en los inmuebles en los que se recibe el servicio, ya que técnicamente el cálculo o contabilización del consumo realizado a través de tales medios, supone la correcta medición del servicio, de ahí que se denomine como “real”, en contraposición al concepto de “consumo estimado”, el cual, como se verá más adelante, aplica en casos en los que la medición real e individual no resulta posible.

Tratándose entonces de servicios públicos domiciliarios, para que se dé su medición individual, resulta imprescindible que éstos sean prestados a través de redes físicas o humanas que tengan un punto terminal de conexión al inmueble en el que se suministran[4] infraestructura que permite la instalación de los equipos de medida, para poder determinar el precio del consumo.

En ese sentido, la medición de un consumo real se subordina a la lectura que arrojan los medidores en correcto funcionamiento; de ahí que, al ser considerados como los instrumentos que la técnica ha hecho disponibles para el efecto, es justamente la precisión de su tecnología y buen desempeño, los aspectos que permiten establecer con certeza la medida del consumo efectivamente realizado por el usuario y, en esos términos, se hace referencia a una medida de consumo real, pues en el caso de que un equipo no funcione correctamente, no podrá colegirse un consumo cierto.

Así, el concepto de medición se plantea como un refuerzo a la contraposición que supone el hecho de que, en ausencia de un equipo de medida perfectamente calibrado y funcional, la ley permita que los consumos sean determinados a través de procedimientos alternos que, en estricto sentido, constituyen una estimación o cálculo y no un acto de medición.

(...).”

## **2. Del funcionamiento y calibración del instrumento de medida.**

Sobre el particular, el concepto unificado SSPD 02 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, señala:

“(...) Con ocasión de la solicitud de concepto que, por conducto del Departamento Nacional de Planeación – DNP, hiciera esta Superintendencia en relación con la medición del consumo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante documento con Radicación Interna 2236, Número Único 1101-03-06-000-2014-00259-00 del 22 de febrero de 2016 desarrolló los cuatro (4) supuestos en los cuales es procedente utilizar los mecanismos alternativos o excepcionales antes descritos.

Si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado parte de efectuar un análisis sistemático de la norma bajo estudio, a partir de la regulación expedida para el sector de energía y gas, su contenido es extensible al sector de acueducto y alcantarillado, pues procede para estos la aplicación de la misma **regla general: “la medición del consumo en función del precio del servicio”** (pág. 12), justamente en atención a la previsión del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, razón por la cual el Consejo de Estado enfatiza la necesidad no solo de contar con el equipo de medida sino de que éste se encuentre en condiciones óptimas de funcionamiento:

“Es claro entonces el énfasis de la ley en asegurar el correcto funcionamiento del medidor, dada la inescindible relación de medio a fin para la medición del consumo real como elemento principal del precio del servicio que se cobra al usuario. La verificación del funcionamiento del medidor es, a su vez, una facultad del usuario y una obligación del prestador del servicio.

Contrario sensu, el mal funcionamiento del medidor por **causa ajena a las partes**, no permitirá la medición del consumo real, por lo que el valor del servicio se establecerá con base en consumos promedios o mediante aforo individual, consecuencia jurídica que se explica a continuación. (...).”

(...)

Adicionalmente, y en virtud de la pericia y manejo con que deben actuar los prestadores en desarrollo de la prestación del servicio, la ley les atribuye la obligación de constatar el buen funcionamiento o control de los medidores.

Es por ello que el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 dispone que “No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos.” y agrega que, “Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá

hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor.”; de suerte que, una vez se materializa el deber de verificación por parte de la persona prestadora, surge para el suscriptor o usuario la obligación de adoptar las medidas necesarias a su costa, en el término previsto.

Nótese entonces que mientras las atribuciones y deberes de las personas prestadoras tienen un enfoque de verificación de control de funcionamiento, las de los usuarios o suscriptores se inclinan hacia la adopción de las medidas preventivas y correctivas a las que haya lugar, según lo determine el prestador, para garantizar el buen funcionamiento de los aparatos.

Ahora bien, procede reiterar que le asiste al prestador de los servicios públicos domiciliarios la obligación de adelantar en cualquier tiempo las revisiones rutinarias al medidor y a las acometidas, para verificar su estado, su funcionamiento, así como las normalizaciones del caso que aseguren una adecuada medición del consumo. (...)” (Subraya fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, en la medición le asisten obligaciones y derechos tanto al prestador del servicio como a los usuarios de los mismos. En este sentido, el prestador debe adelantar visitas, verificar el funcionamiento de los instrumentos de medida y adelantar los procesos de lectura y cobro del servicio en los términos y condiciones señalados en la ley, la regulación y el contrato de condiciones uniformes, a su vez, le asiste el derecho a recibir el pago por el servicio prestado.

Por su parte, al usuario le asiste la obligación de tener en condiciones óptimas de funcionamiento el elemento de medida y atender lo que sobre el particular indique el prestador del servicio, así como pagar el precio del servicio prestado, teniendo el derecho y la garantía de la prestación de un servicio en condiciones de calidad y continuidad.

Aspecto este último que, en igual medida, se materializa en las actividades de facturación que debe adelantar el prestador del servicio como parte de sus obligaciones y deberes, así como de los derechos que le asisten al usuario.

Como parte de este conjunto de obligaciones del prestador y derechos del usuario, se debe verificar el buen funcionamiento de los instrumentos de medida, en este sentido, para garantizar una correcta medición, el aparato de medida debe estar calibrado. Al respecto, el concepto unificado SSPD 02 de 2009, tantas veces citado, señaló:

“(…) **3.8. Calibración de medidores.**

A través del Decreto 2269 de 1993[46] el Gobierno Nacional organizó el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, con el fin de promover en los mercados la seguridad, la calidad y la competitividad del sector productivo o importador de bienes y servicios y proteger los intereses de los consumidores. Con la modificación introducida con el Decreto 1471 de 2014[47] y de acuerdo con el artículo 94 expresamente quedaron sujetos al cumplimiento de lo establecido en dicha normativa, los instrumentos de medida que sirvan para medir, pesar o contar y que tengan como finalidad, entre otras, la de prestar los servicios públicos domiciliarios, sin que ello signifique que con anterioridad no lo estuvieran, pues con esta norma se buscó reorganizar el Subsistema Nacional de la Calidad (SNCA)[48] en materia de normalización, reglamentación técnica, acreditación, evaluación de la conformidad, metrología y vigilancia y control.

En ese sentido, quien adquiera un medidor, llámese persona prestadora o usuario, deberá obtener del vendedor el respectivo certificado de conformidad, entendido como el “Documento emitido por un organismo evaluador de la conformidad, conforme a las disposiciones del presente decreto y demás requisitos legales que lo complementen, mediante el cual se presume la confianza de que un producto, proceso, sistema o persona cumple con una norma técnica u otro documento normativo específico”[49]

Si el usuario lo adquiere directamente, la persona prestadora deberá aceptar el respectivo certificado de conformidad, emitido de acuerdo con los sistemas de certificación establecidos en la Guía NTC/ISO/IEC 17067 o la que la modifique o sustituya y los que se establezcan como válidos en los respectivos reglamentos técnicos, que al amparo del artículo 60 ibídem, involucra desde luego, la calibración del aparato siempre y cuando sea de un laboratorio acreditado por el organismo nacional de acreditación – ONAC, por entidades públicas que legalmente ejercen esta función, o por entidades acreditadoras extranjeras reconocidas en el marco de los acuerdos de reconocimiento multilateral, según lo dispuesto en el Decreto 1471 de 2014, salvo que decida obtener un nuevo certificado de otro laboratorio acreditado, caso en el cual, el costo de calibración lo asume el prestador.

En el sector de acueducto y alcantarillado, si bien el artículo 2.2.1.4 de la Resolución CRA 151 de 2001, modificada por la Resolución CRA 457 de 2008, impone a las personas prestadoras la obligación de verificación de la condición metrológica de los medidores, tal como se indicó en líneas atrás, por regla general, de conformidad con el artículo 10 de la Resolución CRA 413 de 2006, cuando un medidor es instalado por primera vez, éste deberá contar con el respectivo informe emitido por un laboratorio, debidamente acreditado por la entidad nacional de acreditación competente para el efecto, en donde consten los resultados de la calibración, de manera que se pueda verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas consagradas en el contrato de servicios públicos.

Por su parte, en lo que corresponde al servicio de energía eléctrica, la Resolución CREG 038 de 2014, determina que los sistemas de medición deben contar con un certificado de conformidad de producto expedido por una entidad acreditada por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC, indicando las normas técnicas de referencia que deben tenerse en cuenta. Puntualmente, el artículo 11 ibídem señala que:

**“Artículo 11 Calibración de los elementos del sistema de medición.** Los medidores de energía activa, reactiva y transformadores de tensión y de corriente deben someterse a calibración antes de su puesta en servicio.

La calibración debe realizarse en laboratorios acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC, con base en los requisitos contenidos en la norma NTC-ISO-IEC 17025 o la norma internacional equivalente o aquella que la modifique, adicione o sustituya.

(...) Parágrafo 3. Son admitidas las calibraciones realizadas en laboratorios acreditados por organismos con los cuales el ONAC tenga acuerdos de reconocimiento conforme a los requisitos legales aplicables.”

En lo que atañe al servicio de gas combustible, artículo 5.29 de la Resolución CREG 067 de 1995[50] modificado por el artículo 7 de la Resolución CREG 127 de 2013[51] menciona que:

“5.29. La exactitud de los equipos de medición será verificada por el Distribuidor a intervalos razonables y como máximo conforme lo establezca el fabricante en certificado de conformidad de producto y de ser solicitado en presencia de representantes del Usuario. En caso de que el Usuario solicite una comprobación especial de cualquier equipo, las partes cooperarán para garantizar una inmediata verificación de exactitud de tal equipo, el gasto de tales comprobaciones especiales correrá por cuenta del usuario.

La calibración de los medidores la realizará el distribuidor en sus propios laboratorios o de terceros debidamente certificados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC). La calibración de los sistemas de medición que no pueda ser realizada en estos laboratorios, deberá llevarse a cabo con laboratorios ubicados en el exterior del país, acreditados de acuerdo con la norma ISO/IEC 17025.”

### **3.8.1. Competencia del Organismo Nacional de Acreditación - ONAC.**

Con anterioridad la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC junto con la autoridad acreditada para tal fin, tenía la función de calibrar los instrumentos utilizados en las actividades de control metrológico, según lo establecía el Decreto 2269 de 1993[52] Incluso, en relación con el sector de los servicios públicos domiciliarios, el artículo 33 del decreto en mención, disponía que “...las autoridades, empresas o personas que prestan los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía eléctrica y gas natural, deberán contar con laboratorios de metrología acreditados por la Superintendencia de Industria y Comercio. La Superintendencia de Industria y Comercio, podrá eximir a los suministradores de los servicios mencionados de contar con laboratorios de metrología acreditados, cuando sean varias las empresas que proporcionen el mismo servicio o sufragan el costo de dicho laboratorio o cuando un número superior al 10% de los usuarios del servicio no posean medidor”.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 4738 de 2008[53] fueron suprimidas las funciones de acreditación en la materia otorgadas a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, para trasladarlas a entidades constituidas bajo las normas de derecho privado, de conformidad con los requisitos que para el efecto determinara el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Sin embargo, designó a la ONAC como organismo nacional de acreditación, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 3o. Designase como Organismo Nacional de Acreditación al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, ONAC,** corporación de carácter privado, de naturaleza mixta, sin ánimo de lucro, constituida mediante documento privado del 20 de noviembre de 2007, debidamente autenticado por la Notaría Sexta de Bogotá, dentro del marco de la Ley 489 de 1998 y las normas sobre ciencia y tecnología”.

Dicha designación fue ratificada por el Decreto 865 de 2013[54] disposición que facultó a la ONAC como único organismo nacional de acreditación que de manera exclusiva ejercería y coordinaría las funciones previstas en el Decreto 2269 de 1993 y en el Decreto 4738 de 2008, no obstante reconocer que las entidades a las que el Gobierno Nacional o una autoridad pública les hubiere conferido facultades legales de acreditación, continuarían realizando esta actividad en coordinación con la ONAC, circunstancias que en la actualidad han sido confirmadas por el Decreto 1471 de 2014. (...)” (Subraya fuera de texto)

### **3. Del derecho de petición en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.**

En desarrollo del artículo 152 de la Ley 142 de 1994, es de la esencia del contrato de servicios públicos que el usuario o suscriptor pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos a dicho contrato.

Por su parte, el artículo 154 ibídem, en igual medida consagra que a los usuarios les asiste el derecho de revisión de ciertas decisiones de la empresa que afectan la prestación del servicio o la ejecución del servicio, por lo que sobre estas decisiones procederá la presentación del recurso de reposición ante la empresa y de apelación ante esta Superintendencia. Los actos respecto de los cuales proceden dichos recursos son: i) negativa del contrato, ii) suspensión, iii) terminación, iv) corte y v) facturación.

Sobre el particular, es decir, sobre el derecho de petición y la solicitud de información que realizan los usuarios de servicios públicos domiciliarios a los prestadores a través de estos, el concepto unificado SSPD 05 de 2009, señaló:

“(…) Valga anotar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que “por la situación de inferioridad en la que se encuentran los individuos frente al Estado, el derecho de petición fue reconocido por la Constitución de 1991 como un derecho fundamental de aplicación inmediata, cuyo objetivo se circunscribe a crear un espacio para que los ciudadanos tengan la oportunidad de acercarse al Estado o a los particulares, a través de las entidades que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos, con el fin de recibir la información completa de lo que requieren.”[5] En ese sentido, los prestadores de los servicios públicos domiciliarios tienen

la responsabilidad de garantizar el derecho de petición, suministrando una respuesta oportuna, clara, de fondo y en tiempo.

Ahora, “las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios cumplen funciones administrativas al tenor de la vía gubernativa que asumen, esto es, en cuanto conocen y deciden sobre las peticiones, quejas, reclamos y recursos presentados por los suscriptores o usuarios”[6] y en ese orden de ideas, todas las personas habilitadas por el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, para prestar los servicios públicos domiciliarios, obran como verdaderas autoridades públicas a instancias de las etapas propias de lo que hoy se conoce como “vía administrativa” que recogió la llamada “vía gubernativa” concebida en el derogado Código Contencioso Administrativo, Decreto Ley 01 de 1984. En razón de ello, y en concordancia con el artículo 152 de la Ley 142 de 1994[7] se encuentran obligadas a atender las peticiones de información relacionadas con el contrato de servicios públicos domiciliarios.

En este orden de ideas y desde esa perspectiva, se observa que en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, de acuerdo con lo indicado en las disposiciones aludidas, el campo de acción de los prestadores en esta materia, se encuentra circunscrito a todas aquellas actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre que la información no esté catalogada legalmente como calificada, secreta o reservada, y se cumplan los requerimientos que al respecto determine esta Superintendencia, incluidas dentro de dicho ámbito, las peticiones de información relacionada con el contrato de servicios públicos domiciliarios.

Lo anterior, se corrobora con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014, que en su artículo 5 correspondiente al ámbito de aplicación de dicha ley, señala que “Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público”[8] son catalogadas como sujetos obligados a suministrar información pública que posea, controle o custodie, salvo que, por disposición constitucional o legal, de conformidad con dicha ley, sea objeto de reserva o limitación.

Bajo este escenario, la persona natural o jurídica que preste servicios públicos, es considerada sujeto obligado en virtud de la norma transcrita; lo anterior, al margen de: i) si obra como autoridad administrativa o no, ii) es o no persona prestadora de servicios públicos domiciliarios y ii) si se trata de información directamente relacionada con el contrato de servicios públicos domiciliarios.

Así, aunque a esta Superintendencia no le corresponde reglamentar ni el derecho de petición ni el derecho de acceso a la información pública, en tanto son competencias que se encuentran reservadas al legislador, sí le asiste la obligación, -en su condición de primera autoridad técnica y administrativa en el ramo del control, inspección y vigilancia de los servicios públicos domiciliarios, sus actividades complementarias e inherentes[9] de proporcionar herramientas y lineamientos, en el marco de lo previsto por la Ley 1712 de 2014, que faciliten a los distintos agentes del sector el tratamiento de la información que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios soliciten a las personas prestadoras, así como aquella información que las personas prestadoras tienen el deber de suministrar.

(...)

### **3.4. Suministro de información a los suscriptores y usuarios de servicios públicos.**

Volviendo a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, de acuerdo al cual, los usuarios de los servicios públicos tienen derecho a solicitar y obtener información completa, precisa y oportuna, sobre todas las actividades y operaciones directas e indirectas que se realicen en el marco de la prestación de los servicios públicos, siempre que no se trate de información clasificada como secreta o reservada por la ley y se cumplan los requisitos y condiciones que señale la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, es

de señalar que la norma en comento, se fundamenta entre otros, en lo dispuesto en artículo 74 de la Constitución Política, que señala, que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley...”

Al respecto y en cuanto a los documentos de los prestadores, es de precisar en primera instancia, que no todos tienen el carácter de públicos, ya que algunos de ellos se encuentran catalogados como documentos privados, razón por la cual, no necesariamente deben estar abiertos al público. Ahora bien, debido a naturaleza misma de ciertos documentos, ello impide el acceso a los mismos por parte de cualquier persona, ya que, por el hecho de tener el carácter de reservados o clasificados, cuentan con una protección especial otorgada por la misma ley, que impide que los mismos puedan ser accesibles a cualquier persona, como ocurre, por ejemplo, con los libros de contabilidad y demás documentos privados.

En este sentido, y de acuerdo con lo señalado en la Ley 1712 de 2014, para el caso de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, a ellos corresponderá la determinación de tales circunstancias, lógicamente respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público, limitaciones que, en todo caso, deben estar adecuadamente motivadas y consignadas por escrito, atendiendo para ello lo dispuesto en la ley en cita.

Así las cosas, cada prestador de estos servicios tendrá a su cargo la obligación de determinar, cuáles documentos o información puede entregar a los suscriptores y/o usuarios de los servicios que presta, y en general a quienes lo soliciten, aplicando para ello lo dispuesto en la ley en cita, en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, en lo señalado por la Corte Constitucional sobre el tema y en especial atendiendo las reglas contenidas en la sentencia C-274 de 2013 (detalladas en el numeral 2.2. del presente concepto).

Así, en virtud del marco legal expuesto y con fundamento en lo señalado por la máxima autoridad constitucional, es de indicar que cada caso específico deberá ser analizado por el prestador de servicios públicos domiciliarios, con el objeto de determinar si se trata de información de dominio público o, si por el contrario, se trata de información de acceso restringido, esto es, reservada o clasificada, y que por tal razón, no pueda ser suministrada o puesta en conocimiento del público en general. (...) (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, en cuanto a los datos de las personas que realizan la lectura de las mediciones y la hora y fecha de la misma, no se tiene conocimiento de una norma que prevea esta exigencia particular, en cuanto a la obligación de llevar una trazabilidad de la mencionada información; sin embargo, en aras de realizar un ejercicio de buenas prácticas, las empresas deben tener el registro de cuándo, dónde y cómo se tomaron las lecturas de las mediciones, las cuales deben estar acorde con los ciclos de facturación de cada servicio público domiciliario. Lo anterior, entre otras razones, para garantizar el derecho a un debido proceso y tener el material probatorio idóneo en caso de controversia.

Por tal razón, dentro de los contratos de condiciones uniformes, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden establecer diferentes aspectos respecto de la trazabilidad de la lectura de los consumos medidos, sin embargo, es preciso anotar que estos aspectos hacen parte de la organización y administración de los prestadores, el cual debería permitir un registro detallado de datos como: el personal que realiza la medición con indicación de fecha y hora, el consumo diario por cada usuario y/o inmueble, así como la fluctuación de los consumos en fechas y horas particulares.

No obstante, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 es claro en señalar que la medición se debe realizar con instrumentos idóneos y que esta medición sea el elemento principal del precio que se cobra. A su vez el artículo 148 ibídem consagra los requisitos que deben contener las facturas y el artículo 152 y siguientes de la norma en comento consagra la obligación de los prestadores y el derecho que le asiste a los usuarios de presentar peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

De forma particular el citado artículo 148, frente a los requisitos de las facturas señala:

“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 elaborarla, 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.”

## **CONCLUSIONES**

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

- El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que, tanto la empresa como el suscriptor o usuario, tienen derecho a que los consumos se midan y a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles. La lectura de las mediciones debe realizarse de acuerdo con los ciclos de facturación de cada servicio público domiciliario.
- Los prestadores del servicio deberán efectuar la lectura de los medidores y expedir las facturas correspondientes, las cuales contendrán -como mínimo- la información señalada en el artículo 148 ibídem. El consumo a facturar se determinará con base en las diferencias en el registro del equipo de medida, entre dos lecturas consecutivas del mismo, respecto de los ciclos de facturación que correspondan.
- Técnicamente el cálculo o contabilización del consumo realizado a través de instrumentos de medida supone la correcta medición del servicio, de ahí que se denomine como “real”, en contraposición al concepto de “consumo estimado”, el cual aplica en casos en los que la medición real e individual no resulta posible. En ese sentido, la medición de un consumo real se subordina a la lectura que arrojan los medidores en correcto funcionamiento.
- La verificación del funcionamiento del medidor es, a su vez, una facultad del usuario y una obligación del prestador del servicio.
- En el ejercicio de medición le asisten obligaciones y derechos tanto al prestador del servicio como a los usuarios de los mismos. En este sentido, el prestador debe adelantar visitas, verificar el funcionamiento de los instrumentos de medida y adelantar los procesos de lectura y cobro del servicio en los términos y condiciones señalados en la ley, la regulación y el contrato de condiciones uniformes, a su vez, le asiste el derecho a recibir el pago por el servicio prestado. Por su parte, al usuario le asiste la obligación de tener en condiciones óptimas de funcionamiento el elemento de medida y atender lo que sobre el particular indique el prestador del servicio, así como pagar el precio del servicio prestado, teniendo el derecho y la garantía de la prestación de un servicio en condiciones de calidad y continuidad.
- Las obligaciones del prestador y derechos del usuario se verifican, entre otros, a partir del buen funcionamiento de los instrumentos de medida. En este sentido, para garantizar una correcta medición, el aparato de medida debe estar calibrado.
- Quien adquiera un medidor, llámese persona prestadora o usuario, deberá obtener del vendedor el respectivo certificado de conformidad, entendido como el “Documento emitido por un organismo evaluador de

la conformidad, conforme a las disposiciones del presente decreto y demás requisitos legales que lo complementen, mediante el cual se presume la confianza de que un producto, proceso, sistema o persona cumple con una norma técnica u otro documento normativo específico". Si el usuario lo adquiere directamente, la persona prestadora deberá aceptar el respectivo certificado de conformidad, emitido de acuerdo con los sistemas de certificación establecidos.

- Se facultó al Organismo Nacional de Acreditación de Colombia - ONAC como único organismo nacional de acreditación.

- En desarrollo del artículo 152 de la Ley 142 de 1994, es de la esencia del contrato de servicios públicos que el usuario o suscriptor presente a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

- El campo de acción de los prestadores en materia del derecho de petición se encuentra circunscrito a todas aquellas actividades y operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, incluidas dentro de dicho ámbito, las peticiones de información relacionada con el contrato de servicios públicos domiciliarios. Lo anterior, siempre que la información no esté catalogada legalmente como calificada, secreta o reservada.

- En cada caso particular y siendo negativa la respuesta del prestador en la entrega de la información solicitada por el usuario, deberá mediar la justificación legal que así lo determine.

- En cuanto a los datos de las personas que realizan la lectura de las mediciones y la hora y fecha de la misma o la obligación de llevar una trazabilidad de la mencionada información, no se tiene conocimiento de una norma que prevea esta exigencia particular; sin embargo, en aras de realizar un ejercicio de buenas prácticas, las empresas deben tener el registro de cuándo, dónde y cómo se tomaron las lecturas de las mediciones, las cuales deben estar acorde con los ciclos de facturación de cada servicio público domiciliario. Lo anterior, entre otras razones, para garantizar el derecho a un debido proceso y tener el material probatorio idóneo en caso de controversia.

- Dentro de los contratos de condiciones uniformes, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden establecer diferentes aspectos respecto de la trazabilidad de la lectura de los consumos medidos, sin embargo, es preciso anotar que estos aspectos hacen parte de la autonomía organizacional y administrativa de los prestadores, así como de lo pactado en los contratos, el cual debería permitir llevar un registro detallado de datos como: el personal que realiza la medición con indicación de fecha y hora, formatos utilizados, el consumo diario por cada usuario y/o inmueble, así como la fluctuación de los consumos en fechas y horas particulares.

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 FENÁNDEZ**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. Radicado 20215291401872

**TEMA: MEDICIÓN DEL CONSUMO**

**Subtema: Derecho petición de información**

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."
6. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."
7. "Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones."
8. "Medición del consumo a través de instrumentos tecnológicos apropiados y determinación del consumo facturable en ausencia de tales instrumentos"
9. "Información pública que los prestadores de servicios públicos domiciliarios están obligados a entregar a los usuarios y al público en general, en relación con sus actividades."

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