



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 954 DE 2021

(diciembre 27)

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:

"Promediar Servicio de Gas. Por favor me pueden informar si la empresa de servicios públicos puede promediar mensualmente los servicios, o hay algún artículo que les prohibieran realizar esa función".

#### **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>[5]</sup>

Resolución CREG 108 de 1997<sup>(6)</sup>

Concepto SSPD-OJ-2021-748

## **CONSIDERACIONES**

Con el fin de emitir un concepto de carácter general, es necesario aclarar 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, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante, ya que se emiten conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

Aclarado lo anterior y con el propósito de atender la consulta, se procederá a efectuar algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) medición del consumo y (ii) determinación del consumo facturable.

### **(i) Medición del consumo.**

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 los servicios públicos domiciliarios, es el de obtener de los prestadores de estos servicios, la medición real de sus consumos, medición que de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales y regulatorias que conforman el régimen de estos servicios, debe ser individual. Veamos:

**“Artículo 9o. Derecho de los Usuarios.** (Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS.) Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

**9.1.** Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de 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, el artículo 146 *ibídem*, establece como un derecho tanto de los prestadores como de los usuarios, la medición real de los consumos, esto es, a través de equipos técnicos de medida que la técnica haya hecho disponibles, toda vez que el consumo es el elemento principal del precio que se cobra al suscriptor o usuario del servicio público domiciliario.

De igual manera, esta disposición establece de forma expresa, las circunstancias en las que el prestador puede determinar el valor del consumo efectuado por el usuario de una forma diferente, es decir, sin efectuar la lectura del dispositivo de medición:

**“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”. (Subrayado fuera de texto).

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. (Subrayado fuera de texto).

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

En este sentido, la regla general en materia de medición del consumo, es que esta se realice a través de la diferencia real de lecturas que arroja el instrumento de medida individual instalado para el efecto, esto es, entre un período de facturación y otro, mientras que de forma excepcional, los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán efectuar el cobro del consumo, empleando los mecanismos contemplados por el legislador en esta disposición, esto es, por promedio o por aforo.

Ello significa que el derecho a la medición se materializa a través del uso de los dispositivos de medida que la técnica haya hecho disponibles, es decir, a través de los denominados “medidores”, los cuales deben ser instalados, como regla general, en cada una de las unidades inmobiliarias en las que los futuros usuarios y/o suscriptores del servicio lo soliciten, con el propósito de medir el consumo de los servicios públicos que se presten, y por ende, realizar por este medio, el cálculo del servicio que se suministre y consuma, lo que a su vez va a suponer la correcta y real medición del consumo.

#### **(ii) Determinación del consumo facturable.**

Del texto legal previamente citado, se puede establecer que existen ciertas situaciones que facultan al prestador del servicio, a determinar el valor del consumo efectuado por el usuario, utilizando otros mecanismos diferentes a la lectura del dispositivo de medición, tales como el promedio de consumos anteriores o de otros usuarios y el aforo.

En efecto, la posibilidad de determinar el consumo de una forma diferente, a veces de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, se presenta solamente frente a situaciones excepcionales, esto es, cuando se configuran las circunstancias señaladas en la norma aludida, toda vez que como se indicó, la medición individual a través de los medidores, es la regla general en materia de medición del consumo de estos servicios.

Al respecto, las circunstancias excepcionales a que hace referencia la norma son las siguientes:

- Por la imposibilidad de medir con instrumentos los consumos, sin que medie acción u omisión de las partes del contrato, evento en el cual la determinación del consumo se podrá efectuar solo por un período, utilizando para ello uno de los siguientes mecanismos, los cuales deben encontrarse incluidos en los contratos de condiciones uniformes, (i) con fundamento en las facturas de períodos anteriores; (ii) con fundamento en la facturación de suscriptores o usuarios que tengan circunstancias semejantes; o (iii) mediante la realización de un aforo individual.
- Cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles, caso en el cual la determinación del consumo a través de los mecanismos indicados, esto es, por promedio o por aforo, de igual forma se realizará por un solo período. En este evento, una vez se haya detectado el sitio y la causa de la fuga, el usuario tiene dos (2)

meses para arreglarlas, término durante el cual, el cobro del servicio se hará tomando el consumo promedio de los últimos seis meses.

- Cuando la falta de medición del consumo se presente por acción u omisión atribuible al usuario o suscriptor del servicio, la determinación del valor del consumo se podrá efectuar, utilizando una de las tres formas ya señaladas; mientras que la falta de medición del consumo, por acción u omisión del prestador, le hará perder el derecho a recibir el precio

En este sentido, el legislador previó, tanto los eventos en que se puede determinar el consumo sin medición del consumo real, es decir, sin efectuar las lecturas pertinentes del dispositivo de medida, como los mecanismos a través de los cuales el prestador del servicio puede efectuar la determinación del consumo facturable.

En este último caso, el prestador podrá establecer el valor del consumo conforme lo señale el contrato de condiciones uniformes, el cual a su vez debe atender lo dispuesto al respecto en el artículo 146 de la ley 142 de 1994, es decir, a través de los consumos promedio de otros períodos del mismo suscriptor o usuario; o de los consumos promedio de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares; o con base en aforos individuales.

De igual forma, puede el prestador promediar el consumo cuando se evidencia la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble, únicamente por el plazo de 2 meses, tiempo que tiene el usuario para remediar la fuga, pues transcurrido este tiempo el prestador debe cobrar el consumo debidamente medido. Así mismo, puede realizarse la medición por promedio en el caso de conexiones nuevas durante un periodo de seis meses, tiempo en el que el prestador deberá realizar la instalación del equipo de medida.

Teniendo en cuenta que las fugas imperceptibles, por lo general son las causantes de las desviaciones significativas, se debe tener en cuenta de igual forma, lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, que sobre el particular señala:

**“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. (Subrayas fuera de texto).

Ahora bien, en cuanto se refiere al servicio público de gas combustible por redes, es necesario traer a colación algunas disposiciones regulatorias contenidas en la Resolución CREG 108 de 1997, referentes a la falta de medición y a la consecuente determinación del consumo:

**“Artículo 30o. Falta de medición por acción u omisión.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, la falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso tercero del citado artículo. Se entenderá igualmente que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis (6) meses después de la conexión del suscriptor o usuario.

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

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

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

**“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.

2) De acuerdo con el inciso 2o del artículo 146 de la ley 142 de 1994, 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.

3) Cuando a un suscriptor o usuario se la haya retirado el equipo de medida para revisión y/o calibración, o éste se encuentre defectuoso, el consumo podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

4) En desarrollo de lo dispuesto en el inciso 3o del artículo 144 y el inciso 4o del artículo 146 de la ley 142 de 1994, cuando el usuario no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, y la empresa se abstenga de hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor, se entenderá que es omisión de la empresa la no colocación de los medidores”. (Subrayas fuera del texto)

**Artículo 32o. Determinación del consumo facturable para suscriptores o usuarios que carecen de medición individual por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social.** El consumo facturable a suscriptores o usuarios residenciales que no cuenten con equipos de medida por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social se determinará, con base en el consumo promedio de los últimos seis (6) meses de los suscriptores o usuarios del mismo estrato que cuenten con medida, considerando el mercado total de la empresa. Para suscriptores o usuarios no residenciales, el consumo se determinará con base en aforos individuales.

**Parágrafo.** En las condiciones uniformes del contrato, la empresa incluirá los parámetros que utilizará para la determinación del consumo a los suscriptores o usuarios que se encuentren en esta condición, incluyendo aquellos con servicio provisional o no permanente”. (Subrayas fuera del texto)

**“Artículo 33o. Determinación del consumo facturable para suscriptores o usuarios con medición colectiva.** El consumo facturable a suscriptores o usuarios con medición colectiva se determinará así: primero se establecerá el consumo colectivo con base en la diferencia en el registro del equipo de medida entre dos lecturas consecutivas. Luego se dividirá ese consumo entre el número de suscriptores o usuarios”.

**“Artículo 34o. Determinación del consumo facturable para usuarios residenciales localizados en zonas de asentamientos subnormales.** El consumo facturable a usuarios localizados en zonas de asentamientos

subnormales o marginales, a los cuales se les presta el servicio mediante programas provisionales de normalización del mismo, y que no cuenten con medida individual, se determinará con base en el promedio de los últimos seis (6) meses de los suscriptores o usuarios del estrato socioeconómico predominante en el sector donde se encuentre ubicado el usuario, atendidos por esa empresa". (Subrayas fuera del texto)

De las estipulaciones legales y regulatorias mencionadas en materia de medición, es dable colegir, que en efecto es factible efectuar la determinación del valor del consumo del servicio público de gas combustible por redes, por promedio o por aforo, pero solamente de manera excepcional, cuando las circunstancias establecidas en las disposiciones legales o regulatorias para efecto se presenten, toda vez que por regla general, la medición individual del consumo, a través de un dispositivo de medición, es la regla general en materia de facturación de este servicio, ya que el consumo es el elemento principal del precio que se cobra al usuario.

En este sentido, no es posible que un prestador realice la determinación del valor del consumo por promedio, cuando no se presenta ninguna de las circunstancias que así lo permiten, pues ello podrá derivar en la iniciación de una actuación administrativa sancionatoria, por parte de esta entidad de vigilancia y control.

## **CONCLUSIONES**

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

- En materia de medición del consumo facturable de los servicios públicos domiciliarios, conforme lo disponen el numeral 9.1 del artículo 9 y 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, a que 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.
- El derecho a la medición se materializa a través del uso de los medidores, los cuales deben ser instalados, como regla general, en cada una de las unidades inmobiliarias en las que los futuros usuarios y/o suscriptores del servicio lo soliciten, con el propósito de medir el consumo de los servicios públicos que se presten, y realizar por este medio, el cálculo del servicio que se suministre y consuma, lo que a su vez va a suponer la correcta y real medición del consumo.
- Existen ciertas circunstancias excepcionales que facultan al prestador del servicio, a determinar el valor del consumo efectuado por el usuario, utilizando otros mecanismos diferentes a la lectura del dispositivo de medición, tales como el promedio de consumos anteriores, o de otros usuarios y el aforo, las cuales se encuentran establecidas de forma general, en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.
- La falta de medición del consumo de gas combustible por redes, 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 con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales.
- De igual forma, cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos de este servicio, 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.
- Cuando a un suscriptor o usuario del servicio de gas combustible por redes, se la haya retirado el equipo de medida para revisión y/o calibración, o éste se encuentre defectuoso, el consumo podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor

o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

- El consumo facturable a suscriptores o usuarios residenciales de gas combustible por redes, que no cuenten con equipos de medida por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, se determinará con base en el consumo promedio de los últimos seis (6) meses de los suscriptores o usuarios del mismo estrato que cuenten con medida, considerando el mercado total de la empresa.

- El consumo facturable a usuarios localizados en zonas de asentamientos subnormales o marginales, a los cuales se les presta el servicio mediante programas provisionales de normalización del mismo, y que no cuenten con medida individual, se determinará con base en el promedio de los últimos seis (6) meses de los suscriptores o usuarios del estrato socioeconómico predominante en el sector donde se encuentre ubicado el usuario, atendidos por esa empresa

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

**OLGA EMILIA DE LA HOZ VALLE**  
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA (E)

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. Radicado 20215293432702

TEMA: MEDICIÓN DEL CONSUMO. COBRO POR PROMEDIO.

Subtemas: Servicio público de gas combustible por redes.

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 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".

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