

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **16**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-107

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicados

TEMA: MEDICION DE CONSUMO DE ZONAS COMUNES EN PROPIEDAD HORIZONTAL

Subtemas: EXCEPCIONES A LA MEDICION INDIVIDUAL

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.”

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

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la forma en que se debe efectuar la facturación del consumo de energía eléctrica prestado en las zonas comunes de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 675 de 2001⁶

Ley 1437 de 2011⁷

Resolución CREG 108 de 1997⁸

Circular Externa SSPD 20241000000434 de 2024⁹

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-2 actualizado el 3 de junio de 2021

Concepto SSPD-OJ-2018-499

Concepto SSPD-OJ-2023-74

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Para la atención de la consulta, nos referiremos a los siguientes temas: a) Reglas para la prestación de servicio a inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, b) Derecho a la medición individual y excepciones regulatorias, c) Mecanismos de defensa del usuario.

Reglas para la prestación de servicio a inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal

La creación y funcionamiento de las propiedades horizontales está regulada en la Ley 675 de 2001, la cual en los artículos 32 y 81 contiene normas referidas a la prestación de servicios públicos domiciliarios:

⁵ "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

⁶ "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal."

⁷ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁸ "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."

⁹ Esta circular se refiere al tema: "OBLIGACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA MEDICIÓN DEL CONSUMO".

“Artículo 32. Objeto de la persona jurídica. La propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular. Su objeto será administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal.

PARÁGRAFO. Para efectos de facturación de los servicios públicos domiciliarios a zonas comunes, la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal podrá ser considerada como usuaria única frente a las empresas prestadoras de los mismos, si así lo solicita, caso en el cual el cobro del servicio se hará únicamente con fundamento en la lectura del medidor individual que exista para las zonas comunes; en caso de no existir dicho medidor, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales.

Las propiedades horizontales que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no posean medidor individual para las unidades privadas que la integran, podrán instalarlos si lo aprueba la asamblea general con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes privados que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes del respectivo edificio o conjunto.”

“Artículo 81. Servicios Públicos Domiciliarios Comunes. Los consumos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y gas en las zonas comunes y el espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas serán pagados por estas de acuerdo en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 32 de la presente ley. (...).”

De conformidad con los artículos 32 y 81 de la Ley 675 de 2001, la propiedad horizontal una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular, cuyo objeto es, entre otros, administrar los bienes¹⁰ y servicios comunes, esto es, aquellas partes del inmueble sometido a propiedad horizontal, que pertenecen proindiviso a los propietarios de los bienes privados.

Como se observa, como consecuencia del otorgamiento de personería jurídica a la propiedad horizontal, el parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001 prevé que, para la facturación de los servicios públicos suministrados a las zonas comunes, la persona jurídica puede solicitar ser considerada como usuaria única, esto es, como usuario independiente de los propietarios individuales, caso en el cual, el cobro del servicio se hará:

- a) Con fundamento en la lectura del medidor individual de las zonas comunes.
- b) En caso de no existir medidor, o de no ser técnicamente posible la medición a través de un medidor individual, se habilita al prestador para cobrar con fundamento en la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales.

¹⁰ **“Artículo 3º. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones: (...) Bienes comunes: Partes del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los propietarios de bienes privados, que por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular.”

Lo anterior evidencia que el esquema de facturación mediante diferencia de lecturas constituye una alternativa de carácter subsidiario, cuya aplicación se encuentra condicionada a la inexistencia o imposibilidad debidamente justificada de la medición individual.

Sobre la determinación de la imposibilidad de instalación de medidor, se debe tener presente lo expresado por esta oficina asesora en el Concepto SSPD-OJ-2018-499:

“(…) La imposibilidad técnica o económica de medir individualmente los consumos de las áreas comunes de una copropiedad, debe ser determinada de forma fehaciente por los prestadores. Lo anterior, quiere decir que no basta con que estos afirmen que la medición resulta imposible, sino que deben sustentar tal decisión, de forma que el usuario tenga la seguridad de que el sistema de medición alterno escogido se ajusta a derecho. Si la imposibilidad es económica, así debe expresarse también, pues el usuario podría superar tal imposibilidad a su costo, asumiendo las inversiones necesarias para garantizar la medición individual de sus consumos.

En cualquier caso, ha de indicarse que el estudio que deben realizar los prestadores para determinar la posibilidad o imposibilidad de medición individual (...), no está regulado, por lo que cada uno de ellos podrá determinar los mecanismos adecuados para realizarlo. (...)”

En ese sentido, la utilización de mecanismo de medición o determinación del consumo debe estar debidamente soportada y no puede constituirse en una práctica generalizada, en atención al carácter prevalente de la medición individual en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Derecho a la medición individual y excepciones regulatorias

Al ser considerada como usuario la copropiedad, goza de los derechos concedidos a estos, respecto a la prestación de los servicios públicos en las zonas comunes de la copropiedad.

La Ley 142 de 1994 en sus artículos 9 y 146, consagra el derecho de los usuarios y de los prestadores, a la medición de los consumos reales, mediante instrumentos tecnológicos apropiados, con el fin de que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario:

“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]:

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. (...) (Subrayado fuera del texto)

“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. (...)
(subrayado fuera del texto)

Como se observa, la medición individual y real es la regla general para determinar el consumo facturable, y solo en casos excepcionales que establece la regulación, donde es técnicamente imposible la medición, los cuales deben encontrarse debidamente justificados, se permite la estimación del consumo, esto, exclusivamente por el término señalado en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994. En este sentido, la estimación del consumo tiene carácter subsidiario y temporal, y no constituirse en una regla general de facturación.

Respecto a los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes de tubería, la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, en la Resolución CREG 108 de 1997 determinó que todo suscriptor o usuario debe contar con un equipo de medición individual del consumo, ratificando que la regla general es la medición individual del consumo:

“ARTICULO 24. DE LA MEDICION INDIVIDUAL. La medición de los consumos de los suscriptores o usuarios se sujetará a las siguientes normas:

a) Con excepción de los inquilinatos, y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario deberá contar con equipo de medición individual de su consumo. (...)

f) De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 de la ley 142 de 1994, cuando el contrato de condiciones uniformes exija al suscriptor o usuario adquirir los instrumentos necesarios para la medición y éste no lo haga dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la conexión al servicio, la empresa podrá suspender el servicio o terminar el contrato, sin perjuicio de que determine el consumo en la forma dispuesta por el artículo 146 de la ley 142 de 1994.

g) Cuando, según el contrato de condiciones uniformes, la instalación de los instrumentos de medición corresponda a la empresa, y transcurra un plazo de seis meses sin que ésta cumpla tal obligación, se entenderá que existe omisión de la empresa en la medición. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Para estos servicios, la Comisión en la Resolución CREG 108 de 1997 no establece una definición de medición, aludiendo a la “lectura” como el “Registro del consumo que marca el medidor”, adoptando varias definiciones de consumo¹¹.

Con respecto a la falta de medición del consumo por acción u omisión la Resolución CREG 108 de 1997 determinó lo siguiente:

“ARTICULO 30. FALTA DE MEDICION POR ACCION U OMISION. 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.

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

PARAGRAFO 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.

PARAGRAFO 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.”

“ARTICULO 31. DETERMINACION DEL CONSUMO FACTURABLE PARA SUSCRIPTORES O USUARIOS CON MEDICION 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.

¹¹ Para comprender estas disposiciones debe tenerse en cuenta las definiciones contenidas en la Resolución CREG 108 de 1997:

“ARTICULO 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 ESTIMADO: Es el consumo establecido con base en consumos promedios de otros períodos de un mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios con características similares, o con base en aforos individuales de carga. (...)

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. (...)

CONSUMO PROMEDIO: Es el que se determina con base en el consumo histórico del usuario en los últimos seis meses de consumo. (...)

LECTURA: Registro del consumo que marca el medidor. (...)”

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 le 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.”

Esta oficina asesora se refirió detalladamente al tema de la medición del consumo a través de instrumentos tecnológicos apropiados y a la determinación del consumo facturable en ausencia de tales instrumentos, en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-2 actualizado el 3 de junio de 2021, a cuya lectura remitimos al consultante. A continuación, transcribimos los apartes relacionados con el tema de la facturación de los consumos de las zonas comunes de las copropiedades, exclusivamente en lo referido a los servicios de energía eléctrica y gas combustible por redes de tubería:

“(…) El inciso 6 del artículo 146 del régimen de los servicios públicos, establece una excepción general, referida a aspectos de tipo técnico, de seguridad o de interés social, así:

“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.”

Nótese que la norma, si bien refiere que la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo, en primer lugar, para los servicios de saneamiento básico (alcantarillado y aseo), también incluye a todos aquellos servicios en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social no exista medición; de forma que esta excepción a la medición individual podría aplicarse a cualquiera de los servicios públicos domiciliarios y no exclusivamente a los de saneamiento básico, circunstancia que, en todo caso, debe ser definida en virtud de los parámetros adecuados para estimar el consumo que definan las comisiones de regulación.

En ese contexto, a continuación, se relacionarán las excepciones regulatorias a la medición individual en aquellos servicios en los que, por regla general, se debe contar con esta.

2.1.2. Excepciones regulatorias a la medición individual. (...)

2.1.2.5. Zonas comunes de edificaciones sometidas o no al régimen de propiedad horizontal.

Para efectos de la determinación del consumo facturable de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas combustible en zonas o áreas comunes de edificaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal, debe tenerse en cuenta que, al tenor de lo previsto en el parágrafo del artículo 32 ^[15] de la Ley 675 de 2001^[16], sólo si la persona jurídica que surge como consecuencia de la constitución al régimen de propiedad horizontal, solicita a la persona prestadora ser considerada como única usuaria, para efectos de facturación, el cobro del servicio se hará con base en la medición individual que exista en las zonas comunes; de lo contrario, “en caso de no existir dicho medidor, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales”.

(...) Por su parte, y en tratándose de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes de tubería, debe tenerse en cuenta que, según el literal a) del artículo 24 de la Resolución CREG 108 de 1997, sólo “Con excepción de los inquilinatos, y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario deberá contar con equipo de medición individual de su consumo.”

*De lo anterior, se coligue que en una copropiedad, abierta o cerrada, por regla general todos los usuarios, incluidas las áreas comunes de ésta, deberían contar con un sistema de medición individual de los citados servicios públicos domiciliarios, lo que hace innecesaria la instalación de medidores totalizadores como sistema de medición principal, en tanto este tipo de equipos, sólo tiene por función la de establecer la existencia de diferencias entre la **lectura** de uno o varios equipos de medición individual con la del totalizador, para efectos de determinar si existen pérdidas y tomar medidas para controlarlas.*

*Así lo ha entendido la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible – CREG, que en el Código de Medida contenido en la Resolución CREG 038 de 2014, no se refiere a este tipo de medidores, los cuales, en consecuencia, sólo deberían instalarse, cuando quiera que al no existir medición del consumo de las zonas comunes el prestador requiera determinarla, de suerte que, en tal caso, y de forma excepcional, por el método de diferencia de **lecturas** pueda establecerse el consumo de las citadas zonas como la diferencia positiva entre la **lectura** del totalizador y la sumatoria de las **lecturas** de los medidores individuales, en un periodo de tiempo determinado.*

*Ahora, y en cuanto a la instalación de equipos de medida individual para zonas comunes, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001, según el cual esta procederá cuando la copropiedad la haya solicitado, siendo que, en caso contrario, deberá el prestador instalar un medidor general para cobrar a la copropiedad, por concepto de consumo, la diferencia registrada entre este medidor y la suma de las **lecturas** de los medidores individuales instalados al interior de la copropiedad.*

Sobre lo anterior, y en cuanto al costo del citado medidor general, en Concepto CREG S- 2012-003833, la citada Comisión señaló lo siguiente:

“En cuanto a su consulta respecto de la facturación para zonas comunes en virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 32, como del artículo 81 de la Ley 675 de 2001, para esta Comisión en cuanto a la facturación de los servicios públicos domiciliarios de dichas áreas, el artículo 32 de la Ley 675 de 2001 establece en su respectivo párrafo dos maneras de realizarla.

La primera de ellas consiste en la instalación de un medidor individual para las zonas comunes, el cual debe solicitar la respectiva Propiedad Horizontal y la segunda que surge como una medida subsidiaria o excepcional, cuando no exista la medida individual y que consiste en cobrar los costos del servicio de acuerdo con la diferencia reportada entre un medidor general y los medidores individuales de cada copropietario.

En virtud de lo expuesto, es claro que la Ley 675 de 2001 pone en cabeza de la propiedad horizontal la responsabilidad de determinar la forma en que se deben facturar los servicios públicos domiciliarios en las áreas comunes, y solo como medida subsidiaria o excepcional, permite la mencionada Ley la instalación de un medidor general o totalizador para determinar el consumo facturable de las áreas comunes.

En todo caso la instalación de ese medidor general surge de la responsabilidad que tiene la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica domiciliaria de determinar el respectivo consumo en las áreas comunes que corresponda y así mismo facturarlo, pues de no hacerlo el usuario no estaría obligado a cancelarlo y de acuerdo con ese orden de ideas considera esta Comisión que si el medidor general o totalizador se instala por la empresa debido a la necesidad que tiene de facturar un consumo determinado, no puede exigírsele al usuario la adquisición del mismo pues la Ley 675 de 2001 claramente establece que cuando los copropietarios quieran determinar el consumo de las áreas comunes, la respectiva propiedad horizontal podrá instalar un medidor individual.

Para la instalación de dicho medidor debe tenerse en cuenta que el mismo podrá instalarlo cualquier comercializador diferente al que le presta el servicio de energía eléctrica domiciliaria a los copropietarios, pero se debe dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el Reglamento de Comercialización previsto en la Resolución CREG 156 de 2011. ? (Subrayas y negrillas propias)

Desde esa óptica, sea que las zonas comunes de la copropiedad cuenten o no con medición individual de los servicios de energía eléctrica y gas combustible, la instalación de medidores generales o totalizadores por parte del prestador, será a su cuenta y costo, en tanto ha de comprenderse que, en tales casos, el beneficio de su instalación solo se irrogará a aquel, bien sea en su labor de controlar las pérdidas de los sistemas que opera, o de determinar el consumo realizado por las zonas comunes de la copropiedad.

En todo caso, tratándose de todos los servicios públicos domiciliarios, todo usuario cuenta con el derecho de solicitar la medición individual. (...)

Adicionalmente, es necesario hacer referencia a los casos de determinación del consumo en los eventos de investigaciones a causa de desviaciones significativas¹², respecto a los cuales 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.”

Como se observa, en el caso de desviaciones significativas frente a consumos anteriores, mientras se establece la causa, la Ley 142 de 1994 habilita al prestador para facturar **el periodo en investigación**¹³ con fundamento en: i) periodos anteriores del mismo suscriptor o usuario, ii) consumos de suscriptores o usuarios en circunstancias similares, o iii) en aforos individuales. En este caso, al terminar la investigación la diferencia se ajustará a favor o en contra del usuario o suscriptor de conformidad con el resultado de la investigación.

Es preciso resaltar que entre las causas de las desviaciones significativas se encuentra el incremento o disminución real del consumo, errores de lectura, errores de medición, fallas en la instalación, etc... situaciones que obligan al prestador a facturar de conformidad con la regla anotada, en protección del derecho del usuario o suscriptor, pero que en muchos casos se resuelve con fundamento en la verificación de que la medición realizada correspondía a la realidad realizándose el ajuste de la facturación tan pronto como culmina la investigación.

Esta Superintendencia en la Circular Externa SSPD 20241000000434 de 2024 se pronunció en torno a la necesidad de que el prestador cuente con soporte para acreditar que se encontraba en una de las excepciones regulatorias que lo habilitan para la facturación con fundamento en consumo estimado, veamos:

“ (...) En este sentido, es importante reiterar que, el uso de estas alternativas se encuentra supeditado a la imposibilidad de medir los consumos, la ley limita su aplicación o procedencia, para el servicio de energía eléctrica, a cualquiera de los siguientes supuestos: i) cuando durante un período no sea posible medir razonablemente con los instrumentos de consumo; ii) cuando se determine la falta de medición del consumo por acción u omisión del suscriptor; iii) por investigación de la causa de las desviaciones significativas frente a consumos

¹² Según el párrafo 1 del artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997: “(...) Se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, la variación en los consumos que estén por encima o por debajo de los límites establecidos conforme al siguiente procedimiento (...).”

En los periodos de facturación siguientes al que se inicie una investigación por desviaciones significativas de consumo del usuario, solo se realizará nuevamente el procedimiento definido en este artículo una vez la empresa encuentre la causa de la desviación, ajuste los consumos del periodo en investigación y los consumos de los periodos siguientes según sea el caso. (...)”

¹³ La Resolución CREG 108 de 1997, determina la forma como debe realizarse la facturación en caso de desviaciones significativas en el artículo 38 “(...) Mientras se establece la causa de la desviación del consumo del usuario, dentro de la investigación iniciada de conformidad con el procedimiento indicado en el numeral 6.1 del artículo 1 de la presente resolución que modifica el artículo 37 de la Resolución CREG 108 de 1997, la empresa facturará el consumo objeto de investigación cobrando al usuario el consumo promedio conforme a la definición del artículo 1 de la Resolución CREG 108 de 1997 o aquella que la modifique, adicione o sustituya, o consumos promedios de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual de acuerdo con lo establecido en el contrato de condiciones uniformes.”

En el caso de que el consumo objeto de investigación esté por debajo del límite inferior y la empresa, por decisión propia, inicie el proceso de investigación por desviación significativa, mientras se establece la causa de la desviación, la empresa facturará un consumo igual al valor del consumo que es objeto de investigación.

Mientras se realiza la investigación por desviaciones significativas el usuario deberá pagar su factura y una vez la empresa determine la causa de la desviación ajustará los valores cobrados en el siguiente periodo de facturación conforme a lo establecido en el artículo 39 de la Resolución CREG 108 de 1997 o aquella que la modifique, adicione o sustituya.” (Subrayado fuera del texto)

anteriores; y, iv) por razones de seguridad o interés social⁽¹⁾. De este modo, la imposibilidad de medir el servicio con los instrumentos de medición en los supuestos antes mencionados, supone una excepción a la regla general de medición de los consumos reales.

Sin embargo, es imperativo entender que la estimación del consumo debe ser la última alternativa y las circunstancias que llevaron a la estimación deben ser completamente justificadas y verificables con los soportes documentales que validen los argumentos de la empresa. Es inaceptable que las empresas de energía eléctrica recurran a la estimación del consumo como una práctica habitual o realizada por conveniencia. (...)

En ese sentido, la utilización reiterada o sistemática de consumos estimados sin justificación suficiente podría desnaturalizar la regla general de medición real, debiendo analizarse en cada caso si se configuran o no las condiciones excepcionales previstas en la ley y la regulación.

Mecanismos de defensa del usuario

En el Concepto SSPD-OJ-2023-74 esta oficina aclaró que de no admitirse que el prestador determine el consumo de las unidades privadas con fundamento en consumo estimado, para con fundamento en ello determinar el consumo de las áreas comunes, en los casos que no existe medidor individual para tal efecto, sería imposible ejecutar el contrato de servicios públicos, al no existir otra alternativa para determinar el consumo a facturar, veamos:

“(...) De conformidad con el concepto citado, y atendiendo lo previsto por el parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001, solamente en caso de que no sea técnicamente posible la medición individual del consumo de áreas comunes, se debe instalar un medidor general en la acometida y calcular el consumo de las áreas comunes como la diferencia entre el consumo registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

Ahora bien, en este último escenario de determinación del consumo (diferencia entre el consumo registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales), se entiende que si no es posible medir los consumos de los medidores individuales por causas no imputables a las partes, el valor de tales medidores individuales, para el cálculo respectivo, podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes: (i) con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, (ii) con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o (iii) con base en aforos individuales, en los términos del artículo 146 de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, so pena de que no sea posible determinar los consumos de las áreas comunes, lo cual impediría ejecutar el respectivo contrato de servicios públicos. (...)

Es función de esta Superintendencia vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes por parte de quienes prestan los servicios públicos domiciliarios. En punto al tema de las preguntas, debe tenerse en cuenta que, efectivamente, es deber de los prestadores del servicio público de energía eléctrica instalar un medidor individual para las áreas comunes, siempre que esto sea técnica y económicamente posible, en los términos del parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001. (...)” (Subrayado fuera del texto)

Por lo anterior, los prestadores deben seguir la siguiente regla para el cobro a las copropiedades:

- Consumo de zonas comunes:

Si la persona jurídica que surge como consecuencia de la constitución al régimen de propiedad horizontal, solicitó al prestador ser considerada única usuaria, para efectos de facturación del servicio prestado a zonas comunes, el cobro del servicio se debe hacer con base en la lectura del medidor individual que exista en ellas, de lo contrario, en caso de no existir dicho medidor, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales.

Si la copropiedad no solicitó ser considerada usuaria única, el prestador debe instalar un medidor general cobrando a la copropiedad la diferencia registrada entre ese medidor y la suma de lecturas de los medidores individuales instalados en la copropiedad.

- Consumo de unidades privadas

a) Regla general: Medición individual y real, esto es diferencia real de lecturas que arroja el instrumento de medida individual entre un periodo de facturación y otro.

b) Cuando sin acción u omisión de las partes, en un periodo no es posible medir el consumo, éste se establecerá utilizando el método determinado en el contrato de condiciones uniformes, con fundamento en: i) consumos promedios de otros periodos del mismo suscriptor o usuario, ii) consumos promedios de suscriptores o usuarios en circunstancias similares, o iii) en aforos individuales. Esto ocurre, por ejemplo, en caso de mal funcionamiento del medidor que no obedezca a acción u omisión de las partes.

c) Cuando la imposibilidad de medición obedece a acción u omisión del prestador, este perderá el derecho a recibir el precio. Como se explica en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-2 actualizado el 3 de junio de 2021, a cuyo contenido remitimos al consultante, son ejemplos de este caso:

- Conexiones nuevas en que el prestador no coloca medidores en un periodo superior a seis meses contados desde la conexión del servicio. Nótese que, en los primeros seis meses contados desde la conexión, el prestador puede facturar con fundamento en las reglas de consumo estimado.
- Casos en que el prestador no realiza la lectura del medidor.
- En caso de medidores que no funcionen adecuadamente, si el prestador omite repararlos o reemplazarlos en el plazo previsto en el inciso cuarto del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 144¹⁴ de la citada Ley y en el artículo 31 de la Resolución CREG 108 de 1997.¹⁵

¹⁴ "(...) **ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES.** (...) 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. 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. (...)")

¹⁵ Como se indica en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-2 actualizado el 3 de junio de 2021.

"(...) Así las cosas, la norma impone al prestador la obligación de conceder al usuario la oportunidad de reparar o reemplazar el medidor acudiendo para el efecto al proveedor que considere conveniente; sin embargo, también le impone al prestador la obligación de proceder a hacerlo ante la inactividad

d) Cuando la imposibilidad de medición obedece a acción u omisión del usuario o suscriptor, esto justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, pero el prestador puede determinar el consumo como se indicó en el numeral b.

En todo caso, la utilización de consumos estimados debe corresponder a los eventos excepcionales previstos en la ley y no puede constituirse en una práctica permanente o generalizada de facturación.

Así las cosas, para el caso que se consulta, la copropiedad debe presentar oportunamente reclamación contra cada factura en que determine que el cálculo del consumo de las zonas comunes se encuentra errado, al haber facturado el prestador unidades privadas con fundamento en consumo estimado **en eventos no autorizados por la regulación**, y en caso que el prestador no acceda a la solicitud, podrá interponer el recurso de reposición ante el prestador, y en subsidio el recurso de apelación del cual conocerá esta Superintendencia.

A continuación, transcribimos los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994 que determinan los términos y condiciones para la interposición de recursos:

“Artículo 152. Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

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

“Artículo 154. De los recursos. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión. En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

del usuario, por tanto, una vez vencida la oportunidad para que el usuario repare o reemplace el medidor y no lo haya hecho, le corresponde al prestador garantizar por sí mismo y a costa del usuario, la medición de los consumos. La negligencia del prestador para disponer la medición, se considera también por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado como una falta de medición por culpa del prestador. (...).”

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado, aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.”

CONCLUSIONES

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

“1. Sobre la desnaturalización del método de "Diferencia de Lecturas”

La CREG indica que, si no es posible medir, se puede usar el consumo estimado conforme al artículo 146 de la Ley 142 de 1994. No obstante, solicito aclarar: ¿Es técnicamente válido que un prestador mantenga un esquema de cobro de zonas comunes por "diferencia de lecturas" (Art. 32 Ley 675 de 2001) cuando las variables de resta (medidores individuales) son valores estimados de forma continua y no lecturas reales? Esto, considerando que el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 exige que la medición del consumo sea el elemento principal del precio.”

Sea lo primero reiterar que, si la copropiedad solicitó ser considerada usuaria única, para efecto de la facturación del consumo de las zonas comunes, el cobro del servicio se debe hacer con base en la lectura del medidor individual, para lo cual, corresponde a la copropiedad asumir el costo de la instalación del instrumento de medida.

Mientras no exista medidor o en caso de que no sea técnicamente posible la medición a través de medidor individual, el prestador debe facturar con fundamento en la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de medidores individuales, como mecanismo subsidiario de determinación del consumo, sin perjuicio de que el uso de consumos estimados se encuentre limitado a los eventos excepcionales previstos en la ley y la regulación, dado que de otra forma no sería posible determinar el consumo de la copropiedad, lo que impediría la prestación del servicio.

En todo caso, la aplicación de este esquema no desvirtúa la regla general según la cual la medición real del consumo constituye el elemento principal del precio, por lo que la utilización de consumos estimados debe ser temporal, excepcional y sujeta a verificación posterior.

Es claro que, ante la existencia de multiplicidad de predios en una copropiedad, puedan existir varios predios, en que, en un periodo, el prestador este obligado legalmente a facturar con base en el consumo estimado, pero una vez aclarado el consumo real el prestador deberá realizar ajustes a la facturación. En ese sentido, la utilización de consumos estimados de manera continua solo resulta procedente cuando se enmarque en las causales legales que lo permiten, debidamente justificadas.

No sobra reiterar que esta forma de determinación del consumo de las zonas comunes es una alternativa que brinda el legislador para permitir la prestación del servicio, ante la imposibilidad de medición real, que de no aceptarse por parte de la copropiedad impediría al prestador brindar el servicio a estas zonas dada la prohibición de prestación gratuita.

Sin embargo, si la copropiedad establece que el prestador está facturando el consumo de una unidad privada con fundamento en consumos estimados, en casos no autorizados por la regulación, debe presentar oportunamente reclamación contra la facturación, de conformidad con lo previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, para que el prestador verifique y de ser el caso corrija esta situación y, en caso que no acceda a ello, y la copropiedad no esté conforme con las razones de la negativa, podrá interponer recurso de reposición ante el prestador y en subsidio de apelación del cual conocerá esta Superintendencia.

“2. Sobre la pérdida del derecho al cobro por omisión del prestador

La respuesta emitida menciona que la falta de medición por acción u omisión de la empresa le hará perder el derecho a recibir el precio. Solicito que la Comisión precise:

- ¿Se configura una omisión de la empresa cuando la estimación en los medidores individuales (que afecta el saldo de la zona común) se prolonga por más de seis (6) meses sin que medie una causa de fuerza mayor debidamente probada?*
- En tal evento, ¿cómo debe proceder el usuario de la zona común respecto al cobro de esa "diferencia" que no proviene de una medición técnica sino de una operación aritmética con datos estimados? “*

Para determinar si la conducta de un prestador constituye una omisión que le haga perder el derecho a recibir el precio, el interesado debe verificar si el prestador se encuentra o no en alguna de las excepciones reguladas en la Ley 142 de 1994 que le permita facturar con base en consumos estimados como se explicó en detalle en los considerandos, y de conformidad con dicha situación, analizar la actuación del prestador en función de las circunstancias que justifican la imposibilidad de medición y de la diligencia desplegada para restablecerla.

Como se indicó, si la copropiedad establece que el prestador está facturando el consumo de una unidad privada con fundamento en consumos estimados, sin encontrarse dentro de los eventos autorizados por la regulación, debe presentar reclamo oportuno contra la facturación, de conformidad con lo previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, proceso en el cual, una vez resuelta la reclamación por parte del prestador, si este decide confirmar el cobro o no acceder a lo solicitado por el usuario o suscriptor, y este interpone oportunamente recurso de reposición y en subsidio de apelación, corresponderá a esta Superintendencia conocer en sede apelación los hechos y pronunciarse sobre la existencia o no de una omisión del prestador que le imposibilite efectuar el cobro.

“3. Sobre la armonización normativa en casos de cronicidad.

Si bien la CREG indica que los comercializadores deben realizar ajustes posteriores (a favor o en contra) cuando se obtenga la lectura real, solicito aclarar la posición regulatoria frente a casos de estimación crónica.

- ¿Existe un límite regulatorio al número de periodos consecutivos en los que un prestador puede facturar zonas comunes mediante la resta de consumos estimados individuales antes de que se considere una vulneración al principio de facturación con base en consumos reales?”*

Se reitera que esta forma de determinación del consumo de las zonas comunes, es una alternativa que brinda el legislador para permitir la prestación del servicio, ante la imposibilidad de medición real, que de no aceptarse por parte de la copropiedad impediría al prestador brindar el servicio a estas zonas dada la prohibición de prestación gratuita. Sin embargo, dicha alternativa tiene carácter excepcional y no implica la inexistencia de límites derivados del principio de medición real del consumo.

En ese sentido, la regulación no establece un número específico de periodos consecutivos para la utilización de consumos estimados; no obstante, su uso debe estar permanentemente justificado en las causales legales que lo permiten, de manera que su aplicación reiterada sin sustento podría desnaturalizar la regla general de medición real y dar lugar a la formulación de reclamaciones por parte de los usuarios.

Así que, si la copropiedad establece que respecto de uno o varios predios el prestador sin fundamento legal esté facturando el consumo con base en consumos estimados, deberá presentar reclamo oportuno respecto a la facturación del periodo en que se presente dicha situación.

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

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (e)