

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 23

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-253

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

¹ **Radicado:**

TEMA: **MEDICIÓN DEL CONSUMO EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO**

Subtemas: Medición en Propiedades Horizontales – Medición Individual en zonas comunes

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

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

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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 trece (13) preguntas relativas a la prestación del servicio público domiciliario de acueducto en propiedades horizontales, las cuales serán transcritas y atendidas en el acápite de conclusiones, agrupadas por materia. Se advierte desde ya que los interrogantes 12 y 13 no versan sobre la interpretación del régimen de los servicios públicos domiciliarios, sino sobre la existencia de reglamentación interna de la entidad y sobre eventuales consecuencias disciplinarias, por lo que serán atendidos en el marco de la competencia de esta Oficina y, en lo que exceda de ella, se dará el trámite previsto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 142 de 1994⁵

Ley 675 de 2001⁶

Ley 1437 de 2011⁷

Ley 1755 de 2015⁸

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁹

Decreto 1369 de 2020¹⁰

Decreto 1547 de 2022

Resolución MVCT 330 de 2017¹¹

Resolución MVCT 799 de 2021

Resolución CRA 943 de 2021

Resolución CRA 319 de 2005, compilada en la Resolución CRA 943 de 2021

Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010

Corte Constitucional, Sentencia C-487 de 1996

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 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 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."

⁹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio".

¹⁰ "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios"

¹¹ "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (RAS) y se derogan las Resoluciones números 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009."

Corte Constitucional, Sentencia C-1162 de 2000
Corte Constitucional, Sentencia T-270 de 2004
Corte Constitucional, Sentencia SU-1010 de 2008
Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014
Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021
Concepto unificado SSPD-OJU-2016-32
Concepto SSPD-OJ-2026-082
Concepto SSPD-OJ-2025-071
Concepto SSPD-OJ-2025-092
Conceptos SSPD-OJ-2018-499, SSPD-OJ-2019-403 y SSPD-OJ-2022-672
Conceptos SSPD-OJ-2024-393, SSPD-OJ-2025-222 y SSPD-OJ-2025-268
Concepto Unificado SSPD-OJU-2013-29
Concepto SSPD-OJ-2025-229
Concepto CRA 145161 de 2020
Circular CRA 03 de 2005
Concepto CRA 151411 de 2024

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada es necesario reiterar que, a través de la instancia consultiva, no es posible que esta Oficina se pronuncie sobre situaciones de carácter particular y concreto, motivo por el cual se procederá a emitir un concepto de carácter general, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia o tenga carácter obligatorio y vinculante, ya que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Lo anterior significa que las respuestas emitidas por esta dependencia a las solicitudes de consulta o concepto, son el resultado de la interpretación jurídica a la normativa que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que emana de esta Oficina, como área encargada de fijar la posición jurídica dentro de esta Superintendencia, sin que en ningún caso los criterios contenidos en sus conceptos resulten vinculantes o de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, la respuesta se emitirá de manera general respecto de los temas jurídicos planteados en cada solicitud realizada y dentro del marco de competencia asignada, sin que sea procedente resolver conflictos particulares y concretos.

En este sentido, y con el propósito de orientar la consulta y responder a los interrogantes formulados, resulta pertinente reiterar lo señalado al consultante recientemente por esta Oficina Asesora Jurídica mediante el Concepto SSPD-OJ-2026-082, cuyos apartes se transcriben conservando la numeración del concepto de origen identificados allí con los numerales iii) y iv), respecto de los siguientes ejes temáticos: i) Medición del consumo en el servicio público domiciliario de acueducto medición en propiedades horizontales; y ii) Medición individual del servicio público domiciliario de acueducto en zonas comunes. Adicionalmente, y por corresponder a materias no desarrolladas en el concepto en cita, se abordarán los ejes temáticos iii) Debido proceso en las revisiones y visitas técnicas; iv) Naturaleza del contrato de condiciones uniformes y su sujeción a la ley y al reglamento.

i). DE LA MEDICIÓN DEL CONSUMO EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO - MEDICIÓN EN PROPIEDADES HORIZONTALES

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994 los usuarios de los servicios públicos domiciliarios tienen derecho a obtener de los prestadores la medición de sus consumos reales, a través de los instrumentos de medida que la tecnología haya puesto a su disposición.

De acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales y regulatorias, en particular el artículo 146 ibídem, dicha medición debe ser individual, así:

“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. (...)”

A su vez, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 establece que la medición del consumo debe ser el elemento esencial para determinar el precio que se cobra en la factura, con base en las metodologías tarifarias fijadas por la respectiva Comisión de Regulación. Esta medición, sin embargo, debe ser física y técnicamente posible.

“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. (...).”
(subraya fuera de texto)

Ahora bien, en cuanto refiere a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el Decreto 1077 de 2015 desarrolla algunos aspectos a partir de lo establecido en la Ley 142 de 1994, en cuanto refiere a la utilización de las redes, las condiciones necesarias para el acceso a dichos servicios, las obligaciones y deberes que le asisten a los usuarios para obtener la prestación de estos, entre otros. De forma particular, la norma refiere los siguientes aspectos:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.1.3. DE LA SOLICITUD DE SERVICIOS Y VINCULACIÓN COMO

USUARIO. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y alcantarillado, será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. (...)” (subraya fuera de texto)

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.8. RÉGIMEN DE ACOMETIDAS. La entidad prestadora de los servicios públicos establecerá las especificaciones de las acometidas de acueducto y alcantarillado, conforme a lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. En todo caso, el costo de redes, equipos y demás elementos que constituyan la acometida estarán a cargo del usuario cuando se construya por primera vez.

PARÁGRAFO. Los suscriptores o usuarios deberán comunicar a la entidad prestadora de los servicios públicos, cualquier modificación, división, aumento de unidad a la cual se le presta el servicio, para que evalúe la posibilidad técnica de la prestación de los mismos y determinen las modificaciones hidráulicas que se requieran. (Decreto 302 de 2000, artículo 11).

ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.9. UNIDAD DE ACOMETIDA POR USUARIO. La entidad prestadora de los servicios públicos sólo estará obligada a autorizar una acometida de acueducto y alcantarillado por unidad habitacional o unidad no residencial, salvo que por razones técnicas se requieran acometidas adicionales. La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la Independización de las acometidas cuando lo estime necesario. En edificios multifamiliares y multiusuarios, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá autorizar acometidas para atender una o varias unidades independientes. (Decreto 302 de 2000, artículo 12).” (resaltado fuera de texto)

Conforme con la norma en cita, siempre que exista la disponibilidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado es obligación de los usuarios vincularse a estos. Para el efecto, corresponde al prestador establecer condiciones y especificaciones respecto de las acometidas, las cuales deberán estar de acuerdo con lo señalado en el Reglamento Técnico del Sector de Acueducto y Agua Potable – RAS, contenido actualmente en la Resolución MVCT 330 de 2017, dichas exigencias deben ser atendidas por el usuario.

En cuanto refiere a las acometidas, la norma establece de igual forma a cargo del prestador, la facultad de exigir la independización de las acometidas cuando así lo considere necesario, en consideración de lo consagrado en el RAS y asistirá el deber al usuario de atender las exigencias del prestador, conforme con el contrato de prestación del servicio, pues en esta medida el prestador podrá, a su vez, garantizar las obligaciones a su cargo tanto de calidad como de continuidad en la prestación del mismo.

De igual forma, es preciso mencionar que la norma en cita, a partir del artículo 2.3.1.3.2.3.11., desarrolla lo concerniente a la medición de los consumos, para lo cual señala la obligatoriedad de los medidores de acueducto de conformidad con lo señalado en la regulación emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. Sobre el particular, esta Oficina a través del Concepto SSPD-OJ-2018-499, reiterado a través de Concepto SSPDOJ-2025-229 señaló:

“(…) tal como lo hemos indicado en anteriores conceptos, es derecho y deber de los usuarios y de los prestadores el obtener la medición de los consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, tal como lo indica de forma expresa el numeral 1o del artículo 9o de la Ley 142 de 1994. Dicho derecho deber es, además, la regla general en materia de determinación de los consumos por parte de cada usuario.

En esa misma línea, los artículos 144 y 146 ibidem, establecen con claridad que los contratos de condiciones uniformes podrán exigir que los usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen sus medidores y que tanto el prestador como el usuario tienen derecho a que los consumos se midan y que para los servicios de saneamiento básico, en los que por razones de tipo técnico o de seguridad social no exista medición individual, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

En desarrollo de las anteriores previsiones legales, se expidió el Decreto 229 de 2002, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que en su artículo 2.3.1.3.2.3.12 señala que de ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual debe ser instalado en cumplimiento de los programas de micro medición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la CRA. El artículo citado indica:

“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 micro medición 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.

La entidad prestadora de los servicios públicos debe ofrecer financiamiento a los suscriptores de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3, para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil, o reemplazo del mismo en caso de daño. Esta financiación debe ser de por lo menos treinta (36) (sic) meses, dando libertad al usuario de pactar períodos más cortos si así lo desea.

Este cobro se hará junto con la factura de acueducto. Para los usuarios temporales, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir una ubicación fija y visible de una cámara para el contador, con el fin de verificar la lectura y la revisión de control.

La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales, para aquellos usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas pero que utilizan el servicio de alcantarillado.

La entidad prestadora de los servicios públicos dará garantía de buen servicio del medidor por un lapso no inferior a tres (3) años, cuando el mismo sea suministrado directamente por la entidad. A igual disposición se someten las acometidas. En caso de falla del medidor dentro del período de garantía, el costo de reparación o reposición será asumido por la entidad prestadora del servicio, sin poder trasladarlo al usuario. Igualmente, no podrán cambiarse los medidores hasta tanto no se determine que su funcionamiento está por fuera del rango de error admisible”.

Conforme a las normas citadas, se deduce con claridad que tanto los usuarios como los prestadores tienen el derecho y el deber a que los consumos se midan de manera individual, salvo que razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social así lo impidan.

Si estas razones no existen, y el prestador no mide individualmente los consumos de sus usuarios, pudiendo hacerlo, las consecuencias de ello serán el incumplimiento de la normativa vigente en la materia, la eventual sanción de dicha vulneración, y la posibilidad de que el prestador pierda el precio que viene facturando.

De otro lado, y en relación con la macro medición en inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, cuando quiera que las áreas comunes de estas carezcan de medición individual, consideramos necesario recordar algunas de las definiciones contenidas en el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, así:

“Artículo 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.

32. Medidor individual: Dispositivo que mide y acumula el consumo de agua de un usuario del sistema de acueducto.

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.**

34. Medidor general o totalizador: Dispositivo instalado en unidades inmobiliarias para medir y acumular el consumo total de agua...” (Negrillas fuera del texto)

De acuerdo con las anteriores definiciones, que son verdaderas normas jurídicas y que por tanto son aplicables y exigibles a prestadores y usuarios, se infiere que el factor distintivo de cada uno de estos medidores no lo constituye alguna característica física en particular sino su función, es decir, el propósito con que estos se instalen.

En efecto, a la luz del artículo 2.3.1.3.2.3.13 del citado Decreto Único Reglamentario, tanto las unidades habitacionales o no residenciales que conforman una copropiedad como sus áreas comunes, deben disponer de medidores individuales que permitan facturar los consumos. Tal artículo señala que:

“Artículo 2.3.1.3.2.3.13. De los medidores generales o de control. En el caso de edificios o unidades inmobiliarias cerradas podrá existir un medidor de control inmediatamente aguas abajo de la acometida. Deben existir medidores individuales en cada una de las unidades habitacionales o no residenciales que conforman el edificio o las unidades inmobiliarias o áreas comunes.

Las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias cerradas deben disponer de medición que permitan facturar los consumos correspondientes. De no ser 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 volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales”. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, confirma la regla general a que nos hemos referido, según la cual cada usuario debe contar con medida individual, salvo que ello no resulte técnicamente posible. De acuerdo con lo expuesto, sólo si en las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias no es técnicamente posible medir individualmente, la reglamentación faculta al prestador para instalar un medidor general y determinar el consumo de dichas zonas como la diferencia entre el volumen registrado por éste y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

A su vez, la norma en comento permite al prestador instalar un medidor de su propiedad para verificar temporal o permanente el suministro de agua, esto es un medidor de control, el cual no se emplea para facturar consumos, a diferencia de los individuales y totalizadores, sino para detectar diferencias entre la suma de los consumos individualmente medidos, y el total de agua que se suministra en un determinado punto.

En consecuencia, la lectura o registro del medidor de control no debe emplearse para facturar el servicio, ni a la copropiedad, ni los usuarios responsables del consumo no medido, sin perjuicio de que se emplee en procesos de investigación de desviaciones o de recuperación de consumos realizados y no facturados.

Ahora bien, pese a no ser un aspecto específicamente regulado, se debe entender que siendo el medidor de control de propiedad del prestador y que se instala para beneficio exclusivo de este, no puede trasladarse por su instalación ningún costo al usuario.

Lo contrario ocurre con el medidor general o totalizador, cuya función es la de medir y acumular el consumo total de agua, actividad que corresponde a la misma función del medidor individual de acuerdo con las definiciones anteriores, lo que permitiría su cobro a los usuarios que se benefician del mismo, así como su uso para facturar, cuando quiera que la medición individual de las zonas comunes no sea posible.

En este orden de ideas, se tiene que las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias cerradas deben disponer de medición que permita facturar los consumos correspondientes, y si efectivamente no es técnicamente posible medir los consumos a través del medidor individual de las zonas comunes, debe acudirse al medidor general o totalizador. (...) (resaltado fuera de texto)

Conforme con el Concepto en cita, en cuanto refiere al servicio público domiciliario de acueducto y las propiedades horizontales, la normativa consagrada en los artículos 2.3.1.3.2.3.12 y 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto 1077 de 2015 establece la obligatoriedad de la medición individual, no solo para las unidades habitacionales independientes, sino a su vez, para las zonas comunes, aspecto que solo será exceptuado cuando técnicamente no sea posible.

De igual forma, ello determinará la clasificación del medidor en Totalizador o de Control, en la medida que, de existir medición individual en las zonas comunes, el medidor instalado por el prestador tendrá la calidad de medidor de Control, respecto del cual el prestador no podrá requerir cobro alguno respecto de la medición o del funcionamiento del mismo, ya que, como su nombre lo indica cumplirá su función de tal.

Aspecto diferente se materializa respecto del medidor Totalizador, el cual tendrá tal connotación cuando las áreas comunes de una propiedad horizontal no tengan medición individual en cuyo caso, la medición de dichas áreas se calculará como la diferencia que arroje el descuento de la medición de todas las áreas individuales. De esta forma, además de ser procedente el cobro del consumo para dichas áreas con este medidor, será procedente, a su vez, que la copropiedad asuma obligaciones en cuanto a su funcionamiento, respecto de dicho medidor.

Lo anterior, se reitera a partir de lo establecido en la Ley 675 de 2001 a través de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal, la cual en su artículo 32, respecto de la facturación de los servicios públicos domiciliarios en zonas comunes, señala:

“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.” (resaltado fuera de texto)

Conforme con la norma, la propiedad horizontal como persona jurídica se considera usuaria única para los servicios públicos domiciliarios en zonas comunes, si así lo solicita, entendiendo que en estas deberá existir un medidor individual. En caso de no existir medidor individual en las zonas comunes, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general o totalizador y la suma de los medidores individuales.

En esta línea, el artículo 75 de la Resolución MVCT 330 de 2017, adicionado por el artículo 20 de la Resolución 799 de 2021, en relación con edificios o conjuntos multifamiliares, establece:

*“ARTÍCULO 75. MICROMEDIDORES. La instalación y operación de los micromedidores deben realizarse teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
(...)*

2. En el caso de edificios o conjuntos multifamiliares que superen las doce (12) unidades habitacionales, se debe instalar un medidor totalizador en la acometida. También deben existir medidores individuales en cada uno de los apartamentos o interiores que conformen el edificio o conjunto multifamiliar. (...).” (resaltado fuera de texto)

Sobre el alcance de esta disposición técnica debe precisarse, en línea con lo señalado por esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2025-071, que el artículo 20 de la Resolución MVCT 799 de 2021 modificó el artículo 75 de la Resolución MVCT 330 de 2017 e incorporó el artículo 75A, y que el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS constituye una compilación de lineamientos técnicos aplicable en la etapa de diseño de los sistemas por parte de urbanizadores y constructores, mientras que el Decreto 1077 de 2015 rige la prestación del servicio a cargo de los prestadores. En consecuencia, entre una y otra disposición no existe contradicción ni relación de jerarquía que deba resolverse, sino ámbitos de aplicación diferenciados, criterio que se reitera en esta oportunidad.

Ahora bien, en cuanto refiere al cobro de los servicios públicos domiciliarios en propiedades horizontales, los artículos 80 y 81 de la Ley 675 de 2001 disponen:

“ARTÍCULO 80. COBRO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Los urbanizadores y constructores de Unidades Inmobiliarias Cerradas deberán instalar medidores de consumo de los servicios públicos domiciliarios para cada inmueble.

Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios elaborarán las facturas para cada inmueble en forma individual.

PARÁGRAFO. Las Unidades Inmobiliarias Cerradas que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no posean medidor individual podrán instalarlos si tal solicitud tiene la aprobación de al menos la mitad más uno de los copropietarios.

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.

Los servicios de alumbrado público y de aseo en las zonas comunes y en el espacio público interno podrán ser pagados a través de las cuentas de consumo periódico de dichos servicios o de la tasa de alumbrado público o de aseo establecidas por el Municipio o Distrito. En ningún caso podrán generarse ambas obligaciones por un mismo servicio.” (subraya fuera de texto)

Sobre el particular, la CRA a través de Concepto 151411 de 2024 señaló:

“(…) Ahora bien, la responsabilidad del pago de los servicios públicos utilizados para las zonas comunes de las edificaciones de propiedad horizontal es de los copropietarios de esta. Para el pago de estos servicios no todos los copropietarios tienen que hacer un aporte igual, sino que se tiene en cuenta el coeficiente de copropiedad y así mismo se realiza el cobro.

En este sentido debe tenerse en cuenta la definición de expensas comunes necesarias, contenida en el artículo 3 de la Ley 675 de 2001: “Erogaciones necesarias causadas por la administración y la prestación de los servicios comunes esenciales requeridos para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes del edificio o conjunto. Para estos efectos se entenderán esenciales los servicios necesarios, para el mantenimiento, reparación, reposición, reconstrucción y vigilancia de los bienes comunes, así como los servicios públicos esenciales relacionados con estos”.

Por lo tanto, las facturas que se generen por el consumo del servicio público domiciliario de acueducto en las zonas comunes deberán ser canceladas o pagadas por la persona jurídica constituida como propiedad horizontal, la cual a su turno, a efectos de poder pagar las facturas que se generen, le cobra a todos y cada uno de los copropietarios, de manera proporcional y/o de conformidad con el índice del coeficiente de copropiedad de cada propietario, a través de las respectivas cuotas de administración. (...)” (subraya fuera de texto).

Es importante aclarar que, si bien la propiedad horizontal es considerada persona jurídica y por tanto usuaria única de los servicios públicos domiciliarios, la responsabilidad del pago de los servicios públicos es de todos los copropietarios en consideración del coeficiente de copropiedad y se materializa a través de las respectivas cuotas de administración.

ii) MEDICIÓN INDIVIDUAL DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO EN ZONAS COMUNES DE PROPIEDADES HORIZONTALES.

En cuanto a la procedencia técnica de medición individual en las zonas comunes de propiedades horizontales, es una situación que debe estar sustentada por el prestador, en consideración al régimen de acometidas establecido en el artículo 2.3.1.3.2.3.8. y siguientes del Decreto 1077 de 2015. Sobre el particular, la Oficina Asesora Jurídica a través de concepto SSPD-OJ-2025-229, el cual reitera lo señalado en conceptos SSPD-OJ-2022-672 y SSPD-OJ-2019-403 señaló:

“(…) a través del Concepto [SSPD-OJ-2022-672 y] SSPD-OJ-2019-403, se indicó lo siguiente:

“(…) De acuerdo con el inciso 2o del artículo 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único reglamentario 1077 de 2015 “Las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias cerradas **deben** disponer de medición que permitan facturar los consumos correspondientes. **De no ser 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 volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

De conformidad la citada disposición, es la imposibilidad de medición individual en las áreas comunes, la que determina la posibilidad posterior de medir los consumos de éstas a partir de la diferencia de lecturas registradas entre el medidor general y la suma de los consumos de los medidores individuales que se encuentren instalados en los edificios o unidades inmobiliarias cerradas.

Luego, el análisis de tal imposibilidad debe ser previo, por lo que los estudios a los que se refiere el peticionario no deben inferirse, siendo que la norma impone a los prestadores del servicio de acueducto, la responsabilidad de determinar si técnicamente no es factible la medición individual, para que sea posible, a partir de allí y no antes, que usen la autorización de medición por diferencia de lecturas.

Dado lo anterior, al momento en que la Superintendencia conozca de estos asuntos será el prestador, como responsable de la obligación, quien deberá demostrar que ha realizado los estudios dirigidos a probar la imposibilidad de la medición individual en un edificio o unidad inmobiliaria cerrada. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio de la facultad probatoria que pueda desarrollar la Superintendencia para determinar si lo argüido por las partes corresponde o no a la realidad. (...)’ (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Por su parte, mediante el Concepto SSPD-OJ-2018-499 se señaló:

“(…)

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.

(...)

Como se indicó anteriormente, la forma de realizar el análisis de posibilidad o imposibilidad de medición individual de los consumos no se encuentra regulado, razón por la cual cada prestador podrá determinar como lo hace, así como los instrumentos y medios de prueba que usará para ello. En cualquier caso, tales análisis deben permitir a las partes establecer a ciencia cierta la imposibilidad anotada, así como las formas y costos que implica su superación.’ (Subrayas y negrillas fuera de texto).

A su turno, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), a través del Concepto CRA 145161 de 2020, manifestó:

‘Sobre el particular, cabe precisar el alcance de la expresión “técnicamente posible”, sobre lo cual reproducimos los apartes pertinentes del concepto emitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (sic), y retomado en la Circular CRA 03 de 2005 en los siguientes términos:

‘(...) debe entenderse que la imposibilidad técnica se presenta cuando existen limitaciones físicas o económicas que hacen demasiado costosa la realización de una actividad. Hay que recordar que la factibilidad técnica de un proyecto de ingeniería, cualesquiera que éste sea, conlleva implícitamente una factibilidad económica y financiera, sin la cual no es recomendable ni conveniente su ejecución.

Expresado de otra manera, un proyecto se entiende técnicamente posible cuando la tecnología o los procedimientos disponibles para llevarlo a cabo son realizables a un costo razonable; por lo tanto, no basta tomar en cuenta las consideraciones meramente físicas de la obra sino adicionalmente las económicas, máxime cuando es a otra persona, en este caso el usuario (...).

Así en virtud de la normatividad vigente, la empresa y el usuario tienen derecho a la medición, por lo que la independización de la medición puede ser solicitada por cualquiera de las dos partes; no obstante, y en concordancia con el concepto expedido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la independización para multiusuarios debe contemplar un análisis costo beneficio de la misma con el objeto de determinar la posibilidad técnica de medición individual, según el siguiente contexto:

(...) es necesario concluir que las empresas sólo podrán exigir la independización del servicio a los usuarios atendidos bajo la modalidad de multiusuario cuando se demuestre inequívocamente a los usuarios afectados que dicha exigencia les reporta beneficios superiores a los costos que deberá asumir para ello, análisis éste que como es lógico, dependerá de las características particulares de patrones y niveles de consumo y de tarifas de cada caso específico’.

De manera que la empresa debe contemplar los costos y beneficios de la medición

individual para el usuario ya que los costos de esta podrían ser “no razonables”. Los costos estarán representados por todas aquellas obras necesarias para la independización de la medición, sin incluir el costo del medidor. De modo que si en los inmuebles objeto de su consulta por razones de tipo técnico no existe medición individual, los usuarios pueden solicitar que el cobro de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se realice de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRA 319 de 2005 ‘Por la cual se regula el cobro de los servicios de acueducto y alcantarillado a multiusuarios en que por razones de tipo técnico no existe medición individual’, la cual se encuentra vigente y cuyo ámbito de aplicación es para todos los prestadores de los citados servicios, que sirvan a multiusuarios donde no existe medición individual por razones de tipo técnico.’

En atención a los anteriores conceptos, debe precisarse que la imposibilidad técnica de medición individual involucra la imposibilidad física o económica, luego, tal como lo señaló la CRA, deben contemplarse los costos y beneficios de la medición individual para el usuario ya que el costo de su instalación podría no ser razonable. En ese sentido, es posible que sea más factible, para las zonas comunes, la medición a través de la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general de la copropiedad, y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales; que la medición individual. (...)”

De conformidad con el concepto citado, se concluye que, la imposibilidad técnica de la medición, incluye también la imposibilidad económica, esto es aquellas limitaciones que hagan demasiado costosa la micromedición en áreas comunes de la copropiedad, a pesar de los beneficios de la medición individual para el usuario.

A partir de la remisión al criterio establecido por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en su Concepto CRA 145161 de 2020, que refiere a la Circular CRA 03 de 2005, si el usuario (o la copropiedad) está dispuesto a asumir los costos que hacen inicialmente inviable la micromedición, el prestador debe proceder a la medición individual, previo acuerdo sobre la forma de asumir esos costos.

En ese sentido, para que la “imposibilidad económica” sea algo más que una fórmula genérica, el soporte técnico debe contener, al menos de forma aproximada, una estimación de los costos que se consideran “demasiado altos”, porque sólo así es posible evaluar si la copropiedad está en condiciones de asumirlos.

La puesta a disposición de ese soporte técnico a la copropiedad se desprende de la exigencia de que la imposibilidad sea determinada de manera fehaciente y de que el usuario pueda tener la seguridad de que el sistema alternativo (cálculo por diferencia) se ajusta a derecho, así como del criterio de que, si el usuario asume los costos, el prestador debe hacer la medición individual.

Por tanto, aunque la normativa no impone literalmente una fórmula única para el contenido del “estudio técnico”, la interpretación sistemática de los conceptos de la SSPD y la remisión a la CRA llevan a entender que el soporte de la imposibilidad técnica o económica debe incluir elementos que permitan identificar las razones físicas y económicas de la imposibilidad, incluyendo una estimación razonable de costos de la obra de medición individual.

(...)"

iii) DEL DEBIDO PROCESO EN LAS REVISIONES Y VISITAS TÉCNICAS QUE ADELANTA EL PRESTADOR

El artículo 29 de la Constitución Política extiende las garantías del debido proceso "a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". Sobre su contenido en el ámbito administrativo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-980 de 2010, señaló:

"(...) el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley. (...) el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías que amparan a los administrados." (subraya fuera de texto)

Esta garantía es exigible a los prestadores de servicios públicos domiciliarios cuando adelantan actuaciones frente a sus suscriptores o usuarios, en tanto ejercen funciones que inciden en la situación jurídica de estos. Tratándose de revisiones sobre los equipos de medida y las instalaciones, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-270 de 2004, precisó que el administrado debe contar con posibilidades materiales y reales de aportar y controvertir las pruebas antes de que el prestador adopte la decisión correspondiente, y que las afirmaciones contenidas en los documentos que aquel produzca deben restringirse exclusivamente a lo probado dentro de la actuación.

En desarrollo de estos mandatos, la regulación fijó reglas concretas para las revisiones y visitas técnicas. El artículo 1.13.2.2.4 de la Resolución CRA 943 de 2021 que compila el artículo 5 de la Resolución CRA 413 de 2006, dispone:

"ARTÍCULO 1.13.2.2.4. DERECHO A SOLICITAR LA ASESORÍA O PARTICIPACIÓN DE UN TÉCNICO EN CASO DE REVISIONES. En los casos de revisión o retiro provisional por presuntas anomalías no imputables a la empresa, ni generadas por el uso normal de los bienes en la conexión domiciliaria y en el equipo de medida, cambio del mismo y visitas técnicas, los suscriptores o usuarios tendrán derecho a solicitar la asesoría o participación de un técnico particular o persona que le sirva de testigo, para lo cual la persona prestadora deberá dar aviso de la visita correspondiente con una antelación mínima de tres (3) días hábiles, indicando la fecha y el momento del día, mañana o tarde, durante el cual se realizará la visita. En todo caso, el suscriptor o usuario puede renunciar a la posibilidad de contar con la presencia del asesor o técnico, dejando constancia por escrito con la respectiva firma." (subraya fuera de texto)

A su turno, el artículo 1.13.2.2.5 ibídem prevé que, practicada la diligencia, se suscribirá un acta en la que conste el estado en que se encuentra el equipo y la forma como se procedió, documento en el cual el suscriptor o usuario dejará las constancias que considere necesarias; los datos

consignados deben ser legibles, claros y sin tachones o enmendaduras, y copia del acta se entregará al suscriptor o usuario.

Esta Oficina ha reiterado el alcance de tales garantías, entre otros, en los Conceptos SSPD-OJ-2024-393, SSPD-OJ-2025-222 y SSPD-OJ-2025-268, precisando que el aviso previo persigue que el suscriptor o usuario esté debidamente informado de la diligencia y pueda participar activamente en ella, estar presente, solicitar asesoría técnica y plantear oportunamente sus objeciones.

De la lectura sistemática de las disposiciones citadas se desprenden dos conclusiones. La primera, que el aviso previo con antelación mínima de tres (3) días hábiles y la posibilidad de estar presente y de contar con asesoría técnica constituyen garantías establecidas a favor del suscriptor o usuario, y no cargas cuyo incumplimiento pueda oponérsele. La segunda, que la normativa no condiciona la validez de la diligencia a que esta sea atendida por un sujeto determinado, sino que radica en cabeza del suscriptor o usuario el derecho a ser informado, a comparecer y a hacerse acompañar; tratándose de áreas comunes de un inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal, la titularidad de ese derecho corresponde a la persona jurídica de la copropiedad, que actúa por conducto de su representante legal o de quien este delegue, conforme con los artículos 32 y 50 de la Ley 675 de 2001.

iv) DE LA NATURALEZA DEL CONTRATO DE CONDICIONES UNIFORMES Y DE SU SUJECCIÓN A LA LEY Y AL REGLAMENTO

El contrato de servicios públicos es definido por el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados. (...) Existen también contratos especiales para la prestación de servicios públicos, y contratos especiales en los que se conviene que una parte de las obligaciones se cumplirá en forma distinta a la prevista en las condiciones uniformes."

Sobre su naturaleza, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1162 de 2000, precisó que los contratos por adhesión o "de cláusulas uniformes" no excluyen su carácter consensual, pues existe voluntad del usuario, solo que esta se pliega a las estipulaciones previamente definidas en el contrato por la empresa prestadora, y que el artículo 133 de la Ley 142 de 1994 desarrolla el artículo 333 de la Carta al señalar las circunstancias que constituyen abuso de la posición dominante, de manera que la inclusión de una cláusula que vulnere los derechos de los usuarios resulta ineficaz.

En el mismo sentido, el artículo 132 de la Ley 142 de 1994 establece la regla de armonización jerárquica entre la ley, la regulación y las condiciones uniformes, y el artículo 133 ibídem presume abusivas y por tanto ineficaces de pleno derecho las cláusulas que allí se enuncian, entre ellas las que limitan los derechos de los usuarios o trasladan a estas cargas que la ley no les impone.

Esta Oficina consolidó su criterio sobre la materia en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2013-29, relativo a la naturaleza del contrato de condiciones uniformes y al alcance del concepto de legalidad que sobre él emiten las comisiones de regulación, en el cual se destacó la naturaleza dual, contractual y legal, de la relación entre usuarios y prestadores, de modo que hacen parte del contrato no solo las estipulaciones escritas sino también los mandatos establecidos en la Constitución Política, la ley y los reglamentos.

Debe agregarse que la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-1010 de 2008, sostuvo que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están facultadas para imponer sanciones a sus usuarios, criterio del cual se sigue que el contrato de condiciones uniformes no es fuente idónea para atribuirse potestades o para relevar al prestador de requisitos previstos en normas de superior jerarquía.

Finalmente, en cuanto a los modelos de condiciones uniformes, el parágrafo 3 del artículo 2.3.1.2 de la Resolución CRA 943 de 2021 precisa que aquellos no son obligatorios y solo constituyen una guía para que las personas prestadoras definan las condiciones uniformes, de conformidad con el artículo 128 de la Ley 142 de 1994; el modelo para prestadores de acueducto y alcantarillado con más de 5.000 suscriptores está contenido en el numeral 6.1.6.1 del Título 6, Parte 1, Libro 6 ibídem. En consecuencia, el margen de configuración del prestador se ejerce dentro del marco legal y reglamentario, y no por encima de él.

CONCLUSIONES:

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se procede a dar respuesta a los interrogantes presentados en el escrito de petición, así:

Interrogantes 1, 3, 6 y 7:

- *Aunque la carga probatoria es del prestador, ¿puede la copropiedad hacer el estudio técnico por su cuenta (invertir la carga de la prueba), verificar si está en condiciones de asumir el costo de la obra de instalación de micromedición y así agilizar el proceso en aras de la economía y celeridad?*
- *Cuando no es una obra nueva, ¿con la expresión “el soporte de la imposibilidad técnica o económica debe incluir elementos que permitan identificar las razones físicas y económicas de la imposibilidad, incluyendo una estimación razonable de costos de la obra de medición individual”, la SSPD se refiere a la especificación de las adecuaciones necesarias a la red en su diseño original para la integración o instalación de la medición y su valor?*
- *Sin duda, la elaboración del estudio técnico compromete una revisión en el campo, o sea en las áreas comunes de la copropiedad correspondiente. ¿Esta revisión goza de las garantías establecidas en la Resolución CRA 943 de 2021 como su anuncio al suscriptor y/o usuario (el administrador de la copropiedad) para que pueda estar presente en la diligencia y acompañado de un técnico o persona de su confianza?*

- *La visita de la Empresa para esta revisión puede ser atendida por cualquier persona, o solamente por quien ostente la calidad de suscriptor y/o usuario, su representante o delegado expresamente designado?*

La imposibilidad técnica o económica de medir individualmente los consumos de las áreas comunes de una copropiedad, debe ser determinada por los prestadores, es 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.

Al respecto, la CRA en el concepto 0145161 de 2020 explicó el alcance de la posibilidad técnica de medición individual, indicando que un proyecto se entiende técnicamente posible cuando la tecnología o los procedimientos disponibles para llevarlo a cabo son realizables a un costo razonable; por lo tanto, no basta tener en cuenta solo las consideraciones físicas de la obra sino también las económicas.

Entonces, como la imposibilidad técnica se presenta cuando existen limitaciones físicas o económicas que hacen demasiado costosa la realización de una actividad y como la empresa y el usuario tienen derecho a la medición, la independización de la medición puede ser solicitada por cualquiera de las dos partes.

Ahora, para adelantar la independización de la medición en una copropiedad, es necesario un estudio técnico, el cual no solo puede ser realizado por el prestador del servicio, sino también por la copropiedad, cuando esta por su cuenta quiera agilizar el proceso, toda vez que la misma, estaría ejerciendo su derecho a la iniciativa y coadyuvancia, para acelerar la obra en beneficio de la comunidad, bajo el principio de celeridad; no obstante, esto no constituye una "inversión de la carga de la prueba" como lo refiere el consultante.

De acuerdo con lo anterior, el estudio técnico que adelante la copropiedad, debe ser verificado y validado por la empresa prestadora, la cual mantiene la **obligación y responsabilidad legal** de vigilar y certificar que dicho estudio cumpla rigurosamente con la normatividad técnica vigente antes de proceder a la instalación de los medidores.

En cuanto al contenido de ese soporte cuando no se trata de una obra nueva, y sin que resulte posible fijar una fórmula única pues la normativa no reguló la manera de realizar el análisis, de la interpretación sistemática de los criterios expuestos se desprende que aquel debe permitir identificar, cuando menos, las condiciones físicas de la red interna existente frente a su diseño original, las adecuaciones hidráulicas que serían necesarias para independizar la medición de las áreas comunes y una estimación razonable de su costo, de modo que el suscriptor o usuario pueda establecer si se encuentra en condiciones de asumirlo y verificar que el sistema de medición alterno se ajusta a derecho.

De otro lado, en lo correspondiente a la revisión de campo que se adelante en las áreas comunes de la copropiedad con ocasión del análisis de posibilidad o imposibilidad de medición individual, debe manifestarse que toda revisión o visita técnica realizada por el prestador debe observar las garantías de información previa y de asesoría técnica consagradas en el artículo 1.13.2.2.4 de la Resolución CRA 943 de 2021, esto es, el aviso de la visita con una antelación mínima de tres (3)

días hábiles, con indicación de la fecha y del momento del día en que se practicará, y el derecho del suscriptor o usuario a solicitar la asesoría o participación de un técnico o persona de su confianza, garantía a la que puede renunciar dejando constancia escrita y firmada.

Ahora bien, en cuanto a quién debe atender la diligencia, la normativa no atribuye la condición de requisito de validez a la presencia de un sujeto determinado, sino que reconoce al suscriptor o usuario el derecho a ser informado previamente, a estar presente y a hacerse acompañar de un técnico o persona de su confianza. Tratándose de áreas comunes de un inmueble sometido al régimen de propiedad horizontal, la titularidad de ese derecho corresponde a la persona jurídica de la copropiedad, que actúa por conducto de su representante legal o de quien este delegue, sin perjuicio de que el acta que se levante deba entregarse al suscriptor o usuario y de que en ella puedan dejarse las constancias correspondientes, conforme con el artículo 1.13.2.2.5 de la Resolución CRA 943 de 2021. Cuestión distinta, y que no debe confundirse con la anterior, es el trámite de viabilidad y disponibilidad del servicio, que corresponde a una actuación diferente, sujeta a sus propias reglas.

Interrogante 2:

- *En principio se tiene que el usuario no puede por su cuenta efectuar la instalación del medidor individual, según la indicación de la OAJ. ¿Pero si el prestador realizara el estudio técnico o prueba equivalente señalado, por qué no aplica la disposición del artículo 9.2. de la Ley 142 de “La libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención utilización”, para que la copropiedad pueda, a) obtener un mejor precio en el mercado si es el caso, b) ejercer su derecho a la medición frente a la negativa injustificada del prestador?*

El principio de libre elección del proveedor consagrado en el artículo 9.2 de la Ley 142 de 1994 **aplica plenamente para la adquisición del medidor individual**, pero su alcance está condicionado por criterios técnicos, de homologación y de calibración que diferencian la compra del equipo, de su instalación y conexión a la red.

Al respecto en los diferentes conceptos emitidos por esta Oficina, entre otros, a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021 y el Concepto SSPD –OJ- 2025-092, en consideración de lo descrito en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, se ha indicado que uno de los derechos de los usuarios es el de escoger el proveedor de los servicios y bienes, pero como correlación a dicho derecho existe el deber u obligación del usuario en atender las exigencias y solicitudes del prestador respecto del elemento de medición, en consideración de lo señalado en el contrato de prestación del servicio, el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.1.3.2.3.16 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

De esta forma, al ser la medición el aspecto a partir del cual se realiza el cobro del servicio, este hace parte del contrato de prestación, el cual, para el servicio público domiciliario de acueducto, se determina en las condiciones uniformes del contrato, desarrolladas conforme en la parte 3, artículos 2.3.1.1. y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021 y en los modelos de dichas condiciones, contemplados en el Título 6, numerales 6.1.6.1 ibídem y siguientes.

Interrogantes 4, 5 y 11:

- *¿De las respectivas definiciones legales del medidor de control y el totalizador se infiere, o se debe entender, que estos usos son excluyentes? Es decir, que un medidor macro o funciona como medidor de control, o como totalizador.*
- *De acuerdo con la norma del artículo 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, explicada por la OAJ, sin la prueba previa y fehaciente de la imposibilidad de medición en las áreas comunes, la facturación “por diferencia” en el medidor macro “no debería aplicarse (...). la empresa no está habilitada para facturar las áreas comunes con base en el medidor macro como totalizador”. ¿Puede decirse, a la inversa, que el cobro del servicio “por diferencia” o con “macro” usado como totalizador no está permitida, contemplada o autorizada en la Ley sin el estudio técnico previo?*
- *Teniendo los copropietarios “la responsabilidad del pago de los servicios públicos” en las áreas comunes y habida cuenta de que efectivamente lo realizan con las respectivas cuotas de administración, ¿se puede decir que son afectados por la facturación indebida o sin la debida justificación legal por cálculo del consumo o “por diferencia” (que registra el medidor macro) como expresa la OAJ?*

Tal como se le ha reiterado en varias de las consultas efectuadas, cada usuario debe contar con medida individual, salvo que ello no resulte técnicamente posible, es decir, sólo si en las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias no es técnicamente posible medir individualmente, la reglamentación faculta al prestador para instalar un medidor general y determinar el consumo de dichas zonas como la diferencia entre el volumen registrado por éste y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

Por tanto, el Decreto 1077 de 2015 le permite al prestador instalar un medidor de su propiedad para verificar temporal o permanente el suministro de agua, esto es un medidor de control, el cual **no** se emplea para facturar consumos, sino para detectar diferencias entre la suma de los consumos individualmente medidos, y el total de agua que se suministra en un determinado punto, es decir, que la lectura o registro del medidor de control no debe emplearse para facturar el servicio.

Debe entenderse entonces que lo contrario ocurre con el medidor general o **totalizador**, cuya función es la de medir y acumular el consumo total de agua, actividad que corresponde a la misma función del medidor individual, lo que permitiría el cobro a los usuarios que se benefician del mismo, así como su uso para facturar, cuando quiera que la medición individual de las zonas comunes no sea posible.

De lo expuesto se sigue que, atendiendo a que el factor que distingue uno y otro instrumento no es una característica física sino la función que cumple, un mismo dispositivo instalado aguas abajo de la acometida no puede, de manera simultánea, servir de medidor de control y de medidor general o totalizador, en tanto la lectura del primero no puede emplearse para facturar consumos, mientras que la del segundo constituye precisamente la base de la facturación de las áreas comunes cuando su medición individual no resulta técnicamente posible. Los usos son, en ese sentido, excluyentes entre sí, y la calificación del instrumento dependerá de si existe o no medición individual en las áreas comunes.

De acuerdo con lo anterior, el cobro de los consumos de áreas comunes por diferencia (*restando la suma de los medidores individuales al medidor macro*) no está permitido, si no se ha determinado previamente, de forma fehaciente, la imposibilidad técnica de instalar medidores individuales, la cual comprende tanto la imposibilidad física como la económica. Ello no significa que la facturación por diferencia carezca de fundamento legal pues está expresamente prevista en el parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001 y en el artículo 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto 1077 de 2015, sino que su procedencia está condicionada a que se acredite el supuesto que la habilita, esto es, la imposibilidad de la medición individual de las áreas comunes.

Ahora, en términos generales, un mayor valor facturado a la propiedad horizontal se refleja en las expensas comunes (cuotas de administración), de manera que, en abstracto, los copropietarios resultarían afectados por una facturación que se realice sin la debida justificación legal, derivada de cobros por diferencia del medidor macro, sin embargo, frente a estos cobros “*indebidos o injustificados*”, la persona catalogada como “*usuaria única*” frente al prestador, si así lo solicitó, posee el derecho de presentar la reclamación correspondiente de conformidad con lo previsto en los artículos 152 y 154 de la ley 142 de 1994.

Interrogantes 8, 9 y 10:

- *Al igual que frente a la RAS 330, ¿por jerarquía normativa, las cláusulas del CCU están subordinadas o sujetas a la Ley y en particular a la reglamentación del Decreto 1077 de 2015?*
- *Según sea la respuesta al numeral inmediato anterior, ¿puntualmente puede el prestador del servicio de acueducto y/o alcantarillado desde su CCU, eliminar la exigencia o condición de la imposibilidad técnica de la instalación de medición en áreas comunes para aplicar la metodología de facturación por cálculo del consumo, o usar el medidor macro a su arbitrio como totalizador, sin ese requisito o tarifa legal?*
- *Tanto la Ley 142 de 1994 y la Ley 675 de 2001 son estatutos o normas especiales en sus respectivos campos. Pero la segunda en su artículo 32 (“PARÁGRAFO”) contempla la facturación de los servicios públicos domiciliarios que corresponde por excelencia a la primera como el estatuto de estos servicios. ¿Se colige que esta disposición de la Ley de la Propiedad Horizontal debe ser aplicada con sujeción a la Ley 142, en particular a la reglamentación de la facturación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo por el Decreto 302 de 2000, modificado parcialmente por el Decreto 229 de 2002 y compilado en el Decreto 1077 de 2015?*

Con carácter previo se precisa que, según se expuso, entre el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y el Decreto 1077 de 2015 no media una relación de jerarquía sino ámbitos de aplicación diferenciados, conforme se señaló en el Concepto SSPD-OJ-2025-071, por lo que la analogía propuesta en el interrogante no resulta aplicable. Dicho lo anterior, las cláusulas del contrato de condiciones uniformes sí se encuentran subordinadas a la ley y al reglamento, incluido el Decreto 1077 de 2015, teniendo en cuenta que el contrato de servicios públicos es un contrato uniforme y de adhesión regulado por los artículos 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994 y que, por tratarse de un acuerdo entre particulares, no tiene la capacidad de desatender las normas de orden público.

Así mismo, debe indicarse que al ser el CCU un contrato de adhesión regulado estrictamente por la Ley 142 de 1994, el prestador no puede legislar o modificar las reglas tarifarias y de medición de rango legal, pues solo tiene la potestad de fijar especificaciones técnicas internas frente a la prestación del servicio público domiciliario que presta.

Por último, se debe indicar que un prestador no puede eliminar de forma unilateral ni a su arbitrio la condición de "*imposibilidad técnica*" a través del Contrato de Condiciones Uniformes CCU, ni puede usar el medidor macro (general o totalizador) como instrumento de facturación directa saltándose los requisitos legales establecidos por esta Superintendencia y por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Finalmente, en cuanto a la relación entre la Ley 675 de 2001 y la Ley 142 de 1994, ambas conservan su carácter de normas especiales en sus respectivos ámbitos y se aplican de manera armónica, sin que la primera desplace a la segunda. El parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001 regula la posibilidad de que la persona jurídica de la propiedad horizontal sea considerada usuaria única para efectos de la facturación de las zonas comunes, y remite, para determinar el consumo, a la lectura del medidor individual de dichas zonas o, a falta de este, a la diferencia entre el medidor general y la suma de los medidores individuales. La forma como se presta y factura el servicio, y en particular las condiciones bajo las cuales procede una u otra metodología, se rigen por la Ley 142 de 1994 y por su reglamentación, hoy compilada en el Decreto 1077 de 2015.

Interrogantes 12 y 13:

¿Existe reglamentación interna o cláusula contractual en su contratación que exija a los funcionarios de la SSPD la observancia de la unidad de criterio trazada por la OAJ?

Si no existe, y como la unidad de criterio institucional que procura la SSPD es obligatoria por parte de sus funcionarios en sus decisiones administrativas según dice la OAJ, ¿su desatención, inobservancia o apartamiento injustificado puede constituirse en falta disciplinaria del funcionario?

Conforme se expuso en el eje temático v), el numeral 5 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020, modificado por el artículo 1 del Decreto 1547 de 2022, asigna a esta Oficina la función de fijar la unidad de criterio jurídico en los asuntos de competencia de la Superintendencia. Esa función se ejerce mediante conceptos que, por mandato del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 y declarado exequible mediante Sentencia C-951 de 2014, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, "salvo disposición legal en contrario".

Precisamente sobre esa salvedad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-487 de 1996 explicó que los conceptos constituyen actos de carácter interno, no ejecutorios, que no crean ni extinguen situaciones jurídicas y que solo representan una orientación para quienes consultan, y que únicamente adquieren obligatoriedad para los servidores de la respectiva entidad cuando una norma con fuerza de ley expresamente lo dispone, como ocurre con los conceptos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en los términos de la Ley 223 de 1995. En el régimen de los servicios públicos domiciliarios no existe una disposición legal que atribuya ese efecto a los conceptos de esta Oficina; la norma que invoca el consultante el numeral 5 del artículo 11 del

Decreto 1369 de 2020 es de rango reglamentario, asigna una función de coherencia institucional y no consagra una regla de obligatoriedad en los términos de la salvedad legal antes citada.

En consecuencia, no resulta jurídicamente exacto afirmar que un concepto de esta Oficina sea, por sí mismo, de obligatorio acatamiento para los servidores de la entidad en sus decisiones, ni que su no aplicación configure, sin más, una infracción disciplinaria. Las decisiones administrativas que adopten las dependencias competentes deben motivarse de manera autónoma con fundamento en la Constitución, la ley, el reglamento y la regulación aplicables, y contra ellas proceden los recursos y controles previstos en el ordenamiento.

En cuanto a la eventual calificación disciplinaria de una conducta, debe indicarse que la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos se rige por la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, y está sujeta, entre otros, a los principios de legalidad, de ilicitud sustancial y de culpabilidad, de modo que su determinación exige la tipicidad de la conducta y el adelantamiento del proceso disciplinario correspondiente. Su valoración no compete a esta Oficina, cuya función se circunscribe, en lo consultivo, a absolver consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios, sino a las autoridades competentes en materia disciplinaria, dentro de las cuales se encuentra, en el ámbito interno de esta entidad, la Oficina de Control Disciplinario Interno, conforme con el artículo 14 del Decreto 1369 de 2020, modificado por el artículo 2 del Decreto 1547 de 2022. Por tratarse, además, de un cuestionamiento que remite a conductas concretas, tampoco podría ser resuelto por la vía consultiva.

Por último, y en lo que respecta a la existencia de reglamentación interna o de cláusulas contractuales que impongan a los servidores de la entidad la observancia de los criterios de esta Oficina, se trata de una solicitud de información sobre documentos y actos internos de la Superintendencia y no de una consulta jurídica sobre el régimen de los servicios públicos domiciliarios, por lo que escapa a la competencia atribuida por el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020, modificado por el artículo 1 del Decreto 1547 de 2022. En consecuencia, se dará traslado de este interrogante a la dependencia competente, en los términos del artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, informando de ello al peticionario dentro de los cinco (5) días siguientes.

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,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA (E)