

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 25

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-259

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 Y FACTURACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO**

Subtemas: Medición y facturación individual en servicios públicos domiciliarios - Obligatoriedad de la micromedición - Medición individual y el uso excepcional de medidores totalizadores - Medición y facturación del consumo de las áreas 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 una serie de interrogantes relativos a la medición y facturación del servicio público domiciliario de acueducto, los cuales serán transcritos y respondidos en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 675 de 2001⁶

Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015⁷

Resolución CRA 943 de 2021⁸

Resolución CRA 1032 de 2026

Resolución CRA 1038 de 2026

Consejo de Estado radicado CE-47001-23-31-000-2002-01067-01⁹

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-2

Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034

Concepto SSPD-OJ-2020-020

Concepto CRA -20240120092131 de 2024

Concepto SSPD-OJ-2025-012

Concepto SSPD- OJ-2026-052

Concepto SSPD-OJ-2026-082

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o

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

⁸ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de febrero de 2006, Exp. 47001-23-31-000-2002-01067-01, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

vinculante, por cuanto se expiden conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, el cual dispone:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”* (subrayado fuera de texto).

Así, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no tiene como finalidad resolver situaciones particulares ni establecer excepciones u obligaciones normativas para los peticionarios; por el contrario, su propósito es brindar orientación, comunicación e información.

Precisado lo anterior, y con el propósito de brindar criterios generales de orientación sobre los asuntos objeto de consulta, a continuación, se desarrollarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) de la medición y facturación individual en servicios públicos domiciliarios; (ii) de la obligatoriedad de la micromedición y sus excepciones; (iii) de la medición individual y el uso excepcional de medidores totalizadores y (iv) de la medición y facturación del consumo de las áreas comunes, (v) de la investigación y recuperación de consumos dejados de facturar; y (vi) del tratamiento regulatorio de las pérdidas de agua.

(i) De la medición y facturación individual en servicios públicos domiciliarios

De conformidad con lo señalado en el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994, es derecho de los usuarios obtener de las empresas de servicios públicos la medición real de su consumo, mediante el uso de instrumentos tecnológicos apropiados.

En concordancia, el artículo 146 ibídem establece que tanto la empresa como el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos sean medidos y a que estos constituyan el elemento principal del precio que se cobra en la factura. La norma establece:

“ARTICULO 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.*

(...)

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

Por su parte, en lo que se refiere a la medición individual, el artículo 144 de la citada norma señala:

“ARTÍCULO 144. DE LOS MEDIDORES INDIVIDUALES. Los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos. En tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan; y la empresa deberá aceptarlos siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.

La empresa podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, y del mantenimiento que deba dárseles. (...)”.

Con base en lo anterior, y reiterando que ambas partes del contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios tienen derecho a la medición del consumo con instrumentos adecuados, para que este sea el principal criterio en la fijación del precio del servicio, es preciso señalar que, para tal efecto, cada inmueble deberá contar, de ser técnicamente posible, con una acometida y un instrumento de medida individual, con el fin de permitir la facturación del consumo real conforme a la normativa vigente.

Así, la regla general en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, como el acueducto, es la medición y facturación individual del consumo, obligación que se extiende a las edificaciones sometidas a propiedad horizontal o condominios. En ese sentido, en los contratos de condiciones uniformes, la empresa podrá estipular la obligación de que los usuarios y/o suscriptores adquieran los instrumentos necesarios para la medición, siempre que estos cumplan con las características técnicas exigidas, las cuales podrán ser verificadas por la empresa con el fin de garantizar la precisión de los valores facturados.

En cuanto a los dispositivos de medición utilizados en el servicio de acueducto, es pertinente señalar que el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 establece las siguientes definiciones:

“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 (...).”.

En este contexto, conviene precisar la diferencia entre el medidor general y el medidor de control: el primero se encarga de medir y acumular el consumo total de agua, mientras que el segundo tiene como finalidad regular el suministro y detectar posibles consumos no registrados de un usuario. En consecuencia, esta lectura no puede utilizarse como base para la facturación de los consumos de dicho suscriptor.

Por su parte, el artículo 1.2.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), establece la definición de macromedidor en los siguientes términos:

*“(...) **Macromedidor.** Es un medidor instalado en uno o varios de los diferentes componentes del sistema de acueducto (captación, a la entrada y salida de plantas de tratamiento, estaciones de bombeo, en tanques de almacenamiento, en sectores geográficos estratégicos de un sistema de distribución, entre otros).*

(Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).”

De acuerdo con lo anterior, el macromedidor es un instrumento propio de la infraestructura técnica de las empresas prestadoras del servicio de acueducto, cuya finalidad principal es el control del sistema y no la facturación constituir directamente un instrumento para la facturación individual de los usuarios. Esta función se concreta principalmente en: i) contar con información sobre el agua producida, tratada, almacenada o distribuida, según su ubicación dentro del sistema, y ii) permitir un adecuado manejo del sistema y la gestión de las pérdidas de agua.

En consecuencia, la existencia de una diferencia entre el volumen registrado por un macromedidor y la sumatoria de los consumos registrados por los medidores individuales no permite concluir, por ese solo hecho, que dicha diferencia constituya un consumo facturable a los usuarios. Su tratamiento dependerá de la función que cumpla el instrumento de medición, de la configuración técnica del sistema y de las reglas legales y regulatorias aplicables.

Por su parte, el medidor general o totalizador está estrechamente relacionado con las propiedades horizontales, unidades inmobiliarias cerradas o conjuntos multifamiliares, y sí puede tener efectos en materia de facturación bajo determinadas condiciones. En particular, no es técnicamente posible realizar la medición individual del consumo correspondiente a las áreas comunes de la copropiedad, en estos casos, el medidor general o totalizador permite determinar el consumo atribuible a dichas áreas.

Si bien esta Superintendencia ha precisado que el macromedidor y el medidor totalizador son figuras distintas, también ha señalado que, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso, un macromedidor instalado por la empresa prestadora puede llegar a cumplir la función de medidor totalizador. Así lo ha señalado esta Oficina, entre otros pronunciamientos, en el Concepto SSPD-OJ-2026-082:

“(...) En cuanto refiere a los medidores totalizadores y de control, como se indicó en el acápite precedente, esta Oficina en múltiples ocasiones ha reiterado que deberá verificarse en cada caso particular la medición de las zonas comunes, de existir un macromedidor y a su vez

medición individual de las zonas comunes de la propiedad horizontal, dicho macromedidor estará a cargo del prestador y tendrá la función de ser de control, sin que se pueda realizar cobros de consumo a partir de dicho medidor.

No obstante, de no existir medición individual en las zonas comunes de la propiedad horizontal, se entenderá que el macromedidor fungirá como totalizador, en cuyo caso se utilizará para determinar la medición de dichas zonas (...).

En consecuencia, la existencia de una diferencia entre el volumen registrado por un macromedidor y la sumatoria de los consumos registrados por los medidores individuales no permite concluir, por ese solo hecho, que dicha diferencia constituya un consumo facturable a los usuarios. Su tratamiento dependerá de la función que cumpla el instrumento de medición, de la configuración técnica del sistema y de las reglas legales y regulatorias aplicables.

En este sentido, si la copropiedad ya cuenta con medición individual en todas sus unidades privadas y en sus áreas comunes, el equipo ubicado a la entrada del conjunto actuará únicamente como un medidor de control en beneficio de la empresa prestadora, por lo que su lectura no podrá ser utilizada para efectos de facturación.

En ese mismo sentido, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), mediante el Concepto 20240120092131 de 2024, señaló:

“(...) Siendo así, resulta importante diferenciar entre el medidor de control y el medidor general.

En cuanto al primero, la normatividad relacionada permite al prestador del servicio público domiciliario de acueducto la instalación de un medidor de control, cuyo objeto de uso y aplicación tiene fines específicos para verificar o controlar temporal o permanentemente el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario, razón por la cual este tipo de medidores son de propiedad del prestador y su mantenimiento y reposición son competencia de este.

Sobre esta base, la medición registrada en el medidor de control no deberá emplearse para facturar el servicio a la copropiedad o a los usuarios y, ello obedece a la lógica de que se instala para beneficio exclusivo del prestador. Así, la lectura de estos medidores no debe emplearse en la facturación de los consumos de los suscriptores o usuarios del servicio, ya que ésta solo dependerá de los consumos efectivamente micromedidos.

Circunstancia diferente ocurre con el medidor general, el cual se debe instalar cuando no sea técnicamente posible la medición individual del consumo de áreas comunes. En este caso, sí se surten efectos en la facturación, en tanto se calculará el consumo de dichas áreas como la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

Por lo tanto, cuando no es posible la medición individual del consumo en áreas comunes, el medidor general o totalizador cumple la función de medición de dicho consumo.

Siendo así, en cada caso es necesario determinar si existe medición individual del consumo en las zonas comunes o si existe un medidor general para tal fin o si, por el contrario, existe un medidor de control (a cargo de la empresa prestadora del servicio). Las zonas comunes se entienden que tienen un usuario único (la copropiedad), y si utiliza un medidor general o totalizador como instrumento para medir el consumo de las zonas comunes, se le da la misma aplicación y condiciones establecidas en el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, que regula los medidores individuales^[5]”.

En suma, la diferencia entre el medidor de control y el medidor general radica en su finalidad y en sus efectos frente a la facturación: mientras el primero constituye un mecanismo de verificación a cargo del prestador y no genera cobros, el segundo permite establecer el consumo de las zonas comunes cuando estas carecen de medición individual por imposibilidad técnica, pudiendo dar lugar a su facturación a la copropiedad.

En todo caso, la diferencia que pueda presentarse entre la lectura de un instrumento de macromedición o control y la sumatoria de los consumos registrados individualmente constituye, en principio, un elemento de información para determinar su origen, pero no acredita por sí misma la existencia de un consumo individual atribuible a un suscriptor o usuario. La eventual recuperación de consumos no medidos o no facturados deberá sujetarse a las reglas y garantías que se desarrollarán en el eje correspondiente.

(ii) De la obligatoriedad de la micromedición y excepciones

Respecto de la obligación de instalar medidores para el servicio de acueducto, es propio señalar que el Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 regula lo relativo a los tipos de medidores, su obligatoriedad y los medidores generales o de control. En particular, el artículo 2.3.1.3.2.3.11 dispone:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.11. DE LOS MEDIDORES. Los contratos de condiciones uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos de agua, en tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan y la entidad prestadora de los servicios públicos deberá aceptarlo siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.

La entidad prestadora de los servicios públicos podrá establecer en las condiciones uniformes del contrato las características técnicas de los medidores, las condiciones para su reemplazo y el mantenimiento que deba dárseles.

No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la entidad prestadora de los servicios públicos, 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 a partir de la comunicación de la necesidad del cambio no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los

medidores, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor”.

De esta manera, los contratos de condiciones uniformes pueden establecer la obligación de que los usuarios adquieran, instalen y mantengan los medidores de agua, con la posibilidad de comprarlos a cualquier proveedor, siempre que estos cumplan con las especificaciones técnicas fijadas por la empresa prestadora, así como con los requisitos de mantenimiento y reposición correspondientes.

Ahora, para efectos de un mejor análisis, resulta oportuno señalar que la acometida corresponde a la derivación de la red local que se extiende desde el punto de distribución hasta el registro de corte del inmueble o, en el caso de propiedades horizontales o condominios, hasta el registro de corte general.

Bajo esta comprensión, y considerando que la acometida constituye el punto de conexión a través del cual se suministra el servicio, se concluye que cada una de ellas debe contar, cuando existía viabilidad técnica, con un medidor propio, con el fin de garantizar un control preciso, individual y verificable del consumo.

Al respecto, el artículo 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto No. 1077 de 2015, dispone que cada acometida debe contar con su correspondiente medidor de acueducto, siempre que ello sea técnicamente posible, en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por el prestador y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, también deberá instalarse un medidor individual por cada inmueble, cuando las condiciones técnicas lo permitan. La norma establece:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.12. DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS MEDIDORES DE ACUEDUCTO. *De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos, de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual”.*

De modo que, los equipos de medición se instalan conforme a los programas de micromedición definidos por cada prestador del servicio público domiciliario de acueducto, en concordancia con la regulación expedida por la CRA. Esta obligación también resulta aplicable a las áreas comunes, las cuales deben contar con medición individual, salvo la excepción prevista en el artículo 2.3.1.3.2.3.13 de la norma citada:

“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.”

De ahí que, deben distinguirse, por un lado, los consumos generados por los usuarios de cada uno de los predios que integran la copropiedad, los cuales se facturan de manera individual conforme a la ley y al contrato de condiciones uniformes; y por otro, los consumos asociados a las áreas comunes, las cuales deben contar con medición para efectos de la facturación y solo en caso de que no sea técnicamente posible realizar una medición individual de estos consumos, se deberá instalar un medidor general o totalizador en la acometida.

En consecuencia, la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales constituye un mecanismo excepcional para determinar el consumo de las áreas comunes y no una regla general que permita distribuir diferencias de medición entre los usuarios. Su aplicación presupone que se trate de edificios o unidades inmobiliarias cerradas y que no sea técnicamente posible efectuar la medición individual del consumo de dichas áreas.

En armonía con lo anterior, el parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001, respecto de la facturación de los servicios de las zonas comunes de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 32. OBJETO DE LA PERSONA JURÍDICA.

(...)

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 (...).”*

Así, para efectos de la facturación de los servicios públicos correspondientes a las zonas comunes, la persona jurídica de la propiedad horizontal puede ser reconocida como usuaria única frente al prestador. Su determinación dependerá de la existencia de un sistema de medición propio: cuando este exista, constituirá la base para establecer el consumo; en caso contrario, este deberá establecerse a partir del balance entre la medición general del inmueble y los consumos individualmente registrados.

Por consiguiente, la sola existencia de una diferencia entre la lectura de un medidor general, totalizador o macromedidor y la suma de las mediciones individuales no habilita, por sí misma, su facturación o distribución entre los usuarios. Para determinar su tratamiento deberá establecerse previamente la naturaleza y función del instrumento de medición, la configuración técnica del sistema y el origen de la diferencia, de conformidad con las disposiciones legales y regulatorias aplicables.

(iii) De la medición individual y el uso excepcional de medidores totalizadores.

Como se ha venido señalando a lo largo del presente documento, el artículo 144 de la Ley 142 de 1994 establece la obligación de los usuarios y/o suscriptores de contar con instrumentos de medición del consumo, disposición que, para el sector de acueducto, se complementa con el artículo 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto No. 1077 de 2015, conforme al cual, de ser técnicamente posible, cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto y, tratándose de edificios de propiedad horizontal o condominios, cada uno de los inmuebles que los constituyan deberá disponer de medición individual.

Al respecto, la Oficina Asesora Jurídica en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-2 (actualizado el 3 de junio de 2021), se pronunció en relación con el tema objeto del presente, en el siguiente sentido:

“(…) 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^[8] de la Ley 675 de 2001^[9], 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”.

De otra parte, en el caso de edificios o unidades inmobiliarias cerradas que no se encuentren sometidas al régimen de propiedad horizontal, y en lo que tiene que ver con los servicios de acueducto y alcantarillado, debe aplicarse la regla contenida en el artículo 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, según el cual tanto las unidades habitacionales o no residenciales que los conforman, como sus áreas comunes, deben disponer de medidores individuales que permitan facturar los consumos, así:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.3.13. De los medidores generales y 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 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 permita 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.” (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

(...).

De acuerdo con la citada disposición, la cual está vigente, la regla general para las copropiedades es que en ellas tengan medición individual del servicio de acueducto tanto las unidades habitacionales o no residenciales que las componen, como sus áreas comunes, por lo que la instalación de macromedidores como mecanismo de medición de los consumos de éstas últimas, sólo resulta legítima cuando la micromedición del consumo de dichas áreas presenta una imposibilidad técnica, aspecto que debe ser determinado por el prestador en cada caso concreto, pero que debe ser susceptible de comprobación técnica si es que ello se requiere.

(...)

En el caso de tales edificios o conjuntos multifamiliares, cuando existe medición individual del consumo de acueducto de las áreas comunes, por resultar ello técnicamente posible en los términos indicados en el artículo 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 y en la Ley 142 de 1994, el medidor totalizador a que se refiere el artículo 75 de la Resolución MVCT No. 330 de 2017 cumplirá las funciones de medidor de control, que según lo dispuesto en el numeral 33 del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, es un “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”.

En tales casos, la medición registrada en el medidor de control no deberá emplearse para facturar el servicio a la copropiedad o a los usuarios, pues siendo el medidor de control de propiedad de quien presta el servicio y habiéndose instalado para beneficio exclusivo de éste, no puede trasladarse por la vía de su lectura ningún costo al usuario.

Por el contrario, si la medición individual en las áreas comunes no resulta posible por una imposibilidad técnica, el medidor totalizador cumplirá la función de permitir la comprobación del consumo de dichas áreas, el cual será igual a la diferencia positiva entre los valores registrados en el medidor totalizador, y la suma de los valores registrados para el mismo periodo en los medidores individuales instalados al interior de la copropiedad. (...).”

Del criterio expuesto se desprende que la regla general es la medición individual del consumo, tanto respecto de las unidades habitacionales o no residenciales como de las áreas comunes, cuando ello sea técnicamente posible. En consecuencia, el mecanismo consistente en establecer el consumo de las áreas comunes mediante la diferencia entre el volumen registrado por un medidor general y la sumatoria de los consumos individuales tiene carácter excepcional y se encuentra condicionado a la imposibilidad técnica de realizar su medición individual.

En este contexto, debe evitarse equiparar automáticamente las nociones de macromedidor, medidor general o totalizador y medidor de control, pues cada una responde a una función técnica y regulatoria específica. En particular, la existencia de un macromedidor no habilita por sí sola su utilización para efectos de facturación; para ello deberá verificarse si, conforme a las condiciones técnicas y jurídicas aplicables, dicho instrumento cumple efectivamente la función prevista para un medidor general o totalizador.

Bajo este contexto, es posible concluir que la normativa vigente establece como regla general la obligación de implementar medición individual del servicio de acueducto tanto en las unidades habitacionales o no residenciales como en las áreas comunes de las copropiedades.

En consecuencia, la instalación de macromedidores para dichas áreas únicamente resulta procedente de manera excepcional, cuando se acredite una imposibilidad técnica de micromedición, circunstancia que debe ser determinada por el prestador del servicio y ser verificable mediante soporte técnico cuando sea necesario.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en el artículo 2.5.1.13 de la Resolución CRA 943 de 2021, establece la excepción a la obligación de instalación de micromedidores de acueducto en los siguientes términos:

ARTÍCULO 2.5.1.13. EXCEPCIÓN PARA LA INSTALACIÓN DE MICROMEDIDORES. *<Artículo modificado por el artículo 27 de la Resolución 999 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> En las zonas del área de prestación del servicio (APS) de acueducto o el Área de Prestación del Servicio – APS, conformadas en su mayoría por usuarios de estratos 1 y 2 y que a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución CRA 364 de 2006 presenten niveles de micromedición inferiores al 50% de los usuarios pertenecientes a las mismas, las personas prestadoras, en lugar de instalar micromedidores a cada usuario, podrán efectuar la sectorización física de las redes de distribución respectivas.*

Una vez realizada tal sectorización, se instalará macromedidores a la entrada del sector correspondiente y se estimará el volumen de agua a ser distribuido proporcionalmente entre los usuarios del sector correspondiente que no estén micromedidos. (...)

ARTÍCULO 2.5.1.14. CONDICIONES ECONÓMICAS PARA LA MICROMEDICIÓN. *La persona prestadora del servicio de acueducto podrá exceptuar de la instalación de micromedidores a los usuarios de estrato 1 y 2 cuya factura de acueducto y alcantarillado correspondiente al consumo básico mensual, establecido por la CRA, para el estrato 1, supere el 5% del salario mínimo mensual legal vigente y, para el estrato 2, el 7% del salario mínimo mensual legal vigente.*

El consumo de los usuarios exceptuados en aplicación del presente artículo será establecido con base en los consumos promedio de suscriptores o usuarios micromedidos del mismo estrato, o con base en aforos individuales.

PARÁGRAFO. *De conformidad con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, lo dispuesto en el presente artículo no podrá ser interpretado o aplicado de forma tal que resulte en una*

restricción al derecho del usuario de solicitar, en cualquier momento, la instalación de micromedidores; ni el derecho de la persona prestadora a instalarlos.”

Conforme a lo anterior, existe un supuesto regulatorio excepcional distinto del previsto para la edición de las áreas comunes, que permite a los prestadores realizar una sectorización física de las redes de distribución e instalar un macromedidor a la entrada del sector, siempre que se cumplan determinadas condiciones. En particular, se requiere que las zonas estén conformadas mayoritariamente por usuarios de los estratos 1 y 2 y que presenten niveles de micromedición inferiores al 50 % de los usuarios que las integran.

En consecuencia, la posibilidad de utilizar información proveniente de un macromedidor para estimar consumos de usuarios no micromedidos no constituye una autorización general para distribuir entre los usuarios las diferencias que puedan presentarse entre la macromedición y la sumatoria de las mediciones individuales. Fuera de los supuestos expresamente establecidos por la regulación, deberán observarse las reglas generales de medición y facturación individual y determinarse previamente la naturaleza y causa de cualquier diferencia registrada.

Cuando se configuren los presupuestos regulatorios que permiten aplicar este mecanismo excepcional, la determinación del consumo de los usuarios no micromedidos deberá realizarse conforme a la metodología expresamente prevista por la regulación y a las disposiciones tarifarias vigentes que resulten aplicables al prestador.

En todo caso, el tratamiento tarifario de las pérdidas del sistema deberá diferenciarse de la determinación y eventual recuperación de consumos efectivamente suministrados y no facturados. El reconocimiento de pérdidas en la tarifa se encuentra sujeto a los estándares de eficiencia, indicadores y reglas previstos en la metodología tarifaria aplicable, mientras que la recuperación de consumos exige establecer e individualizar, cuando corresponda, un consumo efectivamente suministrado y no facturado, con observancia de las reglas legales y del debido proceso.

(iv) Medición y facturación del consumo de las áreas comunes

En relación con la medición y facturación del consumo correspondiente a las zonas comunes de las propiedades horizontales, resulta necesario acudir al marco normativo que regula la materia, particularmente en aquellos eventos en los que no se cuenta con un sistema de medición individual para dichas áreas.

Así, la Ley 675 de 2001, por la cual se expide el Régimen de Propiedad Horizontal, y el Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 contemplan reglas específicas para determinar el consumo correspondiente a las áreas comunes. En particular, cuando no resulte técnicamente posible efectuar su medición individual, la normativa prevé la utilización de un medidor general en la acometida, bajo las condiciones expresamente establecidas para tal efecto.

En este escenario, la normativa autoriza al prestador del servicio a determinar el consumo correspondiente a las zonas comunes mediante la diferencia entre la lectura registrada por el medidor general y la sumatoria de las lecturas de los medidores individuales, siempre que se

configuren los presupuestos legales y reglamentarios que permitan aplicar dicho mecanismo. El parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001 dispone:

" ARTÍCULO 32. OBJETO DE LA PERSONA JURÍDICA. (...) 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."

En igual sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia del 23 de febrero de 2006, Exp. 47001-23-31-000-2002-01067-01, se pronunció sobre la diferencia existente entre la lectura registrada por el medidor general o totalizador y la sumatoria de los consumos individuales. La Alta corporación señaló que esta diferencia corresponde al consumo de las áreas comunes y, por tanto, puede ser objeto de facturación, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en la normativa aplicable:

"(...) En los edificios o unidades inmobiliarias cerradas debe existir un medidor totalizador y uno individual en cada una de las unidades habitacionales no residenciales que los conforman, así lo dispone el artículo 16 del Decreto 302 de 2000 reglamentario de la Ley 142 de 1994 en lo concerniente a la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Además, en su parágrafo se destaca que la diferencia de consumo resultante entre medidor general y la sumatoria de los medidores individuales, corresponderá al consumo de las áreas comunes. Sin embargo, el cambio en el sistema de medición del consumo en las áreas comunes, que el demandante califica de arbitrario, viene avalado por la normativa antes transcrita al destacar que solo la ausencia de dicho medidor individual hace que se facture por este concepto tomando para ello la diferencia existente entre el consumo que reporte el medidor general y la suma de los medidores individuales. Es decir que ante la falta de medidor individual al dato arrojado por el contador general se le resta el de los medidores individuales y da el consumo de las áreas comunes (Ley 675 de 2001, artículo 32 último inciso tal como viene dispuesto incluso en el parágrafo del artículo 16 del Decreto 302 de 2000)."

Por tanto, cuando las áreas comunes no cuentan con un sistema de medición individual y dicha medición no resulta técnicamente posible, la diferencia entre el consumo registrado por el medidor general o totalizador y la sumatoria de las mediciones individuales constituye el mecanismo previsto para determinar el consumo atribuible a dichas áreas y, en consecuencia, puede ser

objeto de facturación, de conformidad con el criterio expuesto por el Consejo de Estado y las disposiciones aplicables.

En este supuesto, dicha diferencia no se considera una pérdida del sistema imputable al prestador, sino un consumo efectivamente atribuible a las zonas comunes de la copropiedad, cuyo cobro corresponde a la persona jurídica de la propiedad horizontal.

Debe precisar que, existe una excepción importante a la regla anteriormente expuesta: cuando la propiedad horizontal cuenta con micromedidores individuales tanto para las unidades privadas como para las zonas comunes, el medidor ubicado a la entrada del conjunto cumple una función de control, de conformidad con las condiciones técnicas y regulatorias aplicables, y su lectura no constituye por sí misma un consumo facturable.

Al respecto, esta oficina Asesora Jurídica, a través del Concepto SSPD-OJ-2025-012, señaló:

"(...) En el evento de que el medidor de control sea empleado para verificar o controlar el suministro de agua en las zonas comunes (donde ya existen micro medidores), y se identifique la existencia de diferencias con la lectura resultante entre lo registrado por el macro medidor y la sumatoria de los consumos individuales de la copropiedad, será deber del prestador investigar la causa de estas diferencias, e identificar, si las mismas son causadas por la copropiedad o por los copropietarios.

Posteriormente, el prestador estará en la potestad de recuperar los consumos realizados y no medidos, en virtud de lo señalado en el artículo 146 de la ley 142 de 1994 que señala: "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. (...).

No obstante, siempre que exista medición individual en las zonas comunes de la copropiedad, el medidor de control no deberá emplearse para facturar el servicio a la copropiedad o a los usuarios de las unidades habitacionales de la copropiedad."

En esta situación, el medidor de control es de propiedad exclusiva de la empresa y se utiliza únicamente "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." (Subrayado fuera del texto)

En consecuencia, la diferencia advertida a partir de un medidor de control constituye un elemento que puede justificar la investigación de su origen, pero no constituye, por sí sola, prueba suficiente de un consumo atribuible a la copropiedad o a alguno de los usuarios ni habilita su traslado automático a la facturación.

(v) De la investigación y recuperación de consumos dejados de facturar

En línea con las anteriores consideraciones, resulta necesario precisar que el régimen de los servicios públicos domiciliarios reconoce la posibilidad de recuperar consumos efectivamente suministrados que, por error, omisión o como resultado de la investigación de desviaciones

significativas, no hubieren sido facturados oportunamente, dentro de los límites y condiciones previstos en la Ley 142 de 1994.

En ese sentido, la procedencia de un eventual cobro requiere establecer previamente la existencia de un consumo efectivamente suministrado y no facturado, determinar su cuantía y, cuando corresponda, identificar el suscriptor o usuario al cual resulte atribuible. Para ello, deberán observarse las condiciones uniformes del contrato, las disposiciones legales y regulatorias aplicables y las garantías del debido proceso.

Ahora, la determinación del sujeto pasivo frente al cobro de posibles diferencias derivadas de la macromedición en propiedades horizontales, está supeditada estrictamente a dos variables concurrentes: i) la caracterización jurídica y técnica de la infraestructura de medición instalada en el inmueble (medidor de control o medidor totalizador); y ii) el agotamiento obligatorio de una investigación previa por parte del prestador, en la cual se garantice el derecho de defensa del usuario.

En el escenario, correspondiente a la figura del medidor de control, la normatividad prevé que cuando la copropiedad cuenta con instrumentos de medición individualizada tanto en las unidades privadas como en las zonas comunes, el dispositivo a la entrada del conjunto adquiere un carácter eminentemente de verificación. En estos eventos, la empresa prestadora no puede trasladar de manera automática y global las diferencias de lectura detectadas para facturar el servicio a la copropiedad o a los usuarios. Por el contrario, esta Superintendencia ha señalado que *“será deber del prestador investigar la causa de estas diferencias, e identificar, si las mismas son causadas por la copropiedad o por los copropietarios”*.

En consecuencia, el cobro por la recuperación de consumos no medidos, a la luz del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, solo procederá de manera individualizada respecto del sujeto al que se le demuestre que ocasionó la anomalía, una vez se agote un procedimiento previo que garantice la interacción del usuario en cada una de las etapas que se ejecuten y el pleno ejercicio de su derecho de defensa y contradicción.

De otra parte, resulta necesario precisar el momento en el cual el suscriptor o usuario puede controvertir la actuación adelantada por el prestador, esto es, la oportunidad en la que puede ejercer sus derechos de reclamación y defensa frente al cobro efectuado, así como cuestionar tanto los fundamentos técnicos y jurídicos que lo sustentan como las actuaciones previas adelantadas por el prestador para determinar su procedencia.

En relación con este aspecto, la posición de esta Oficina fue desarrollada en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2016-034, actualizado el 25 de junio de 2019, en los siguientes términos:

“7.1. Oportunidad procesal para controvertir por parte del Suscriptor y/o Usuario.

A la luz de la Ley 142 de 1994, la expedición de un acto de facturación origina la potestad para los usuarios de actuar frente a dicha decisión a través del ejercicio del derecho de petición en modalidad de reclamación y posteriormente, bajo la interposición de los recursos de reposición en sede de la empresa y de apelación, a ser resuelto en sede de esta Superintendencia.

De acuerdo con lo expuesto, el cobro por recuperación de consumos solo se materializa a través del correspondiente acto de facturación, y es a partir de ese momento en que el suscriptor y/o usuario está llamado a desplegar la discusión respecto tanto de su contenido y fundamentos jurídicos y técnicos, como de los presupuestos para la determinación del consumo que se pretende cobrar.

Conviene sin embargo referir, que es ésta también la oportunidad que tienen los usuarios para sentar la discusión jurídica respecto de la garantía del debido proceso en las actividades desplegadas por el prestador de forma previa para llegar a las conclusiones fácticas que le llevaron a efectuar el cobro que ha materializado en la factura.

En efecto, si bien el presente Concepto Unificador está dejando en claro que la oportunidad procesal para controvertir un cobro por recuperación de consumos no puede formularse por parte del usuario sino con ocasión de la existencia jurídica del mismo, lo cual ocurre con la expedición de la factura, también pretende ofrecer plena claridad respecto del hecho de que una vez expedido el cobro, el usuario puede controvertir la legalidad del procedimiento desplegado por el prestador para llegar a la determinación de dicho cobro, en especial, su apego al respeto del debido proceso.

7.2. Obligaciones de los Prestadores para garantizar el debido proceso en la recuperación de consumos dejados de facturar.

De lo expuesto previamente, se tiene que los prestadores deben garantizar a los usuarios el derecho de contradicción y de defensa no solo a partir de la expedición del acto de facturación del consumo a recuperar, sino durante la actuación desplegada precedentemente y que le llevó a concluir la procedencia de dichos cobros, pues ello puede ser objeto de controversia por parte del usuario en sede de reclamación y de recursos.

En ese sentido, conviene recordar que el debido proceso se garantiza entre otras formas cuando se le indica al usuario, en el caso de servicios públicos domiciliarios, los medios de prueba que proceden en cada actuación; cuando se determinan los plazos y términos dentro de los cuales podrá actuar el usuario para ejercer su defensa; cuando se motivan todos los actos que afecten a particulares; cuando se le da a conocer el usuario el mecanismo bajo el cual se procederá a la determinación del consumo dejado de facturar (que como ya se advirtió solo puede obedecer a los establecidos en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994); y, cuando se precisan las formas de notificación con indicación de los recursos.

Ahora bien, no existe en el régimen de servicios públicos, la Ley 143 de 1994, ni la regulación vigente, un procedimiento o trámite expresamente definido para efectos de establecer la existencia, cantidades y forma de cobro de los consumos efectuados por un usuario y que no ha sido objeto de facturación; y no corresponde a esta Superintendencia establecer dicho procedimiento, ni indicar qué clase de actos o decisiones deben ser proferidas, y mucho menos el orden en que ello debe ocurrir.

No obstante, dentro del procedimiento de investigación de la anomalía o irregularidad que dará origen al cobro de los consumos dejados de facturar debe garantizarse entre otros aspectos: (i) el derecho de defensa del usuario en todas las acciones que despliegue la empresa, (ii) que

la decisión que culmine el proceso y conlleve a determinar a cuánto asciende el consumo no facturado esté debidamente motivada y que se encuentra igualmente explicado cómo se determinó el consumo efectuado y no facturado, (iii) el conocimiento y ejercicio de su defensa frente a los medios de prueba que serán utilizados por cada una de las partes, (iv) las formas de notificación con indicación de los recursos, y (v) el ejercicio mismo de los recursos.

En consecuencia, es dable concluir que la garantía al debido proceso que debe mantenerse durante toda la actuación de definición de la existencia y determinación del consumo que existió pero no fue facturado, puede plantearse como la obligación del prestador de definir en su contrato de condiciones uniformes, un procedimiento de investigación de las causas y existencia de un consumo no registrado, efectivamente tomado por el usuario y que debe ser facturado, dentro del cual se garantice la completa interacción del usuario en cada una de las etapas que se ejecuten, de acuerdo con las previsiones legales, técnicas, reglamentarias y regulatorias existentes.”

En consonancia con lo expuesto, esta Oficina, mediante el Concepto SSPD-OJ-2020-020, se pronunció sobre las garantías del debido proceso en los siguientes términos:

“(…) No obstante, dentro del procedimiento de investigación de la anomalía o irregularidad que dará origen al cobro de los consumos dejados de facturar debe garantizarse entre otros aspectos: (i) el derecho de defensa del usuario en todas las acciones que despliegue la empresa, (ii) que la decisión que culmine el proceso y conlleve a determinar a cuánto asciende el consumo no facturado esté debidamente motivada y que se encuentra igualmente explicado cómo se determinó el consumo efectuado y no facturado, (iii) el conocimiento y ejercicio de su defensa frente a los medios de prueba que serán utilizados por cada una de las partes, (iv) las formas de notificación con indicación de los recursos, y (v) el ejercicio mismo de los recursos.

En consecuencia, es dable concluir que la garantía al debido proceso que debe mantenerse durante toda la actuación de definición de la existencia y determinación del consumo que existió pero no fue facturado, puede plantearse como la obligación del prestador de definir en su contrato de condiciones uniformes, un procedimiento de investigación de las causas y existencia de un consumo no registrado, efectivamente tomado por el usuario y que debe ser facturado, dentro del cual se garantice la completa interacción del usuario en cada una de las etapas que se ejecuten, de acuerdo con las previsiones legales, técnicas, reglamentarias y regulatorias existentes.

No se trata entonces, a manera de ejemplo, de que el usuario deba tener derecho a ingresar al laboratorio a vigilar como se ejecuta la prueba, pero sí puede tener derecho a conocer el protocolo de revisión, la forma y el término en que puede interactuar con dicha prueba desde su inicio con el retiro del medidor, su ejecución y su resultado en orden a impugnarla.

Lo mismo se predica de cada actuación y prueba a realizar que el prestador involucre en el procedimiento para recuperación de consumos, pues cada prueba, dependiendo de su naturaleza, sea documental, testimonial, pericial, etc., tiene su propia formalidad en el Código General del Proceso, de acuerdo con la cual, las partes tienen derecho a interactuar y

controvertir, y el prestador debe garantizar en cada caso, que el usuario tenga pleno acceso a ese derecho y a cada oportunidad de contradicción y de defensa.

En ese escenario, cuando el prestador expida el acto de facturación, el usuario habrá estado presente en toda la actuación que le dio origen, conocerá el acervo probatorio y habrá ejercido su derecho de contradicción y defensa, sin perjuicio además de presentar reclamación e interponer los recursos contra dicha decisión en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, y de la posibilidad de solicitar también en dichas instancias, las pruebas que aún considere necesarias.

En consecuencia, para hacer efectivo el derecho constitucional al debido proceso es necesario que en los contratos de servicios públicos exista un acápite que regule estos procedimientos, así como la forma de determinar con claridad los consumos dejados de facturar.

De esta manera, a modo de ilustración, en el marco de una actuación administrativa que tenga por objeto la determinación y el cobro de consumos dejados de facturar, será exigible al prestador, el cumplimiento de las siguientes previsiones:

- El Contrato de Condiciones Uniformes. El prestador deberá atender cada una de las etapas y trámites que haya contemplado en su CCU para la determinación y prueba de los eventos fácticos que viabilizan la recuperación de consumos.

- Normatividad aplicable en materia de procedimientos técnicos o de protección a usuarios y/o seguridad, expedida por los Ministerios de Minas y Energía - MME o De Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, así como por las Comisiones de Regulación de Energía y Gas Combustible - CREG o de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

- Normas de naturaleza procesal, en particular aquellas relacionadas con los medios de prueba procedentes y las reglas que, en virtud de la naturaleza de cada medio probatorio resultan aplicables para su decreto y práctica, en especial, las que contemplan oportunidades procesales para la intervención de los interesados.

Ahora bien, como ya se expuso, el acto de facturación debe acompañarse de un documento que contenga (i) los fundamentos técnicos y jurídicos de la decisión, (ii) la fórmula utilizada para calcular el valor correspondiente y (iii) el cálculo del mismo.

Dentro de dicho documento es necesario que el prestador indique expresamente la procedencia de todos los medios probatorios permitidos por la ley, en orden tanto a verificar como a desvirtuar los aspectos que allí se acrediten.

De igual manera, resulta necesario que el prestador identifique el periodo desde el cual procede o para los cuales procede la recuperación de consumo y de ser posible, identificar las fechas de comienzo y finalización de la irregularidad.

Frente a la determinación del consumo facturable, nuevamente corresponde advertir que el prestador solo podrá calcularlo en los términos del artículo 146, esto es, (i) por promedio de los últimos consumos registrados del mismo suscriptor, (ii) por promedio de otros suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o (iii) por aforos individuales.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, éstos deben corresponder con las causales establecidas en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, esto es: (i) error, (ii) omisión, o (iii) investigación de desviaciones significativas; considerando en todo caso, que eventos no atribuibles al prestador o al usuario pueden inducir al prestador a un error en la determinación del consumo facturable. Así mismo, se predica de las acciones atribuibles al usuario tendientes a evitar que el prestador logre determinar dichos consumos, pues ello también conduce a una inducción al error al prestador en la elaboración de la factura y los consumos que allí refleja.

En lo que atañe a los fundamentos técnicos, el prestador debe determinar con claridad la naturaleza y el alcance de la irregularidad o anomalía evidenciadas, sean fallas, fugas, intervenciones, etc.

Dentro de los fundamentos técnicos y jurídicos deben reflejarse las actuaciones adelantadas y los resultados evidenciados (...)

En síntesis, el derecho del prestador a cobrar los conceptos correspondientes a servicios efectivamente prestados es inherente a la naturaleza onerosa del contrato de servicios públicos, así como a los principios de prohibición de la gratuidad y de equidad, en virtud de los cuales cada usuario debe asumir las cargas derivadas de su propio consumo, sin trasladarlas al conjunto de usuarios, salvo las excepciones previstas en materia de solidaridad y redistribución de ingresos.

En este contexto, el cobro por concepto de recuperación de consumos se materializa mediante la expedición del correspondiente acto de facturación, momento a partir del cual el suscriptor o usuario puede ejercer los mecanismos de reclamación y los recursos previstos en la Ley 142 de 1994 para controvertir tanto la procedencia y determinación del cobro como los fundamentos técnicos y jurídicos que lo sustentan. Lo anterior no significa que las garantías propias del debido proceso se circunscriban al momento de expedición de la factura, pues estas deben observarse igualmente durante las actuaciones previas adelantadas por el prestador para establecer la existencia y cuantía del consumo dejado de facturar, las cuales también pueden ser objeto de controversia por parte del usuario.

En tal sentido, aun cuando el régimen de los servicios públicos domiciliarios no establece un procedimiento único y específico para la investigación y determinación de los consumos no facturados, corresponde al prestador garantizar, en el marco de sus actuaciones y de las condiciones uniformes del contrato, el ejercicio efectivo de los derechos de defensa y contradicción, así como la debida motivación de las decisiones, el conocimiento y la posibilidad de controvertir las pruebas, la indicación de los mecanismos de notificación y de los recursos procedentes y, en general, el cumplimiento de las disposiciones legales, técnicas, reglamentarias y regulatorias aplicables.

En particular, deberán observarse las reglas previstas en los artículos 146, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994. Tratándose de desviación significativa, deberá adelantarse la investigación prevista en el artículo 149 y, respecto del cobro de bienes o servicios que no fueron facturados por error, omisión o investigación de desviación significativa, deberá observarse el límite temporal establecido en el artículo 150 ibídem, salvo que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

La determinación del consumo que se pretenda recuperar deberá encontrarse debidamente soportada en los elementos técnicos y probatorios obtenidos durante la actuación, sin que la sola existencia de una diferencia entre los registros de los instrumentos de medición constituya fundamento suficiente para efectuar su cobro.

CONCLUSIONES

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

1. Cuando la lectura del macro medidor o medidor totalizador es superior a la suma de los consumos registrados por los medidores individuales de los usuarios, ¿esa diferencia constituye un consumo facturable o debe entenderse como agua no contabilizada o pérdidas del sistema?

En atención a lo expuesto, la diferencia entre el consumo registrado por el macromedidor o medidor general y la sumatoria de los consumos registrados por los medidores individuales no puede ser calificada, de manera automática, como un consumo facturable ni como una pérdida del sistema, toda vez que su tratamiento dependerá de las condiciones particulares de medición existentes en la copropiedad.

Así, cuando no exista medición individual de las zonas comunes y su instalación no sea técnicamente posible, el medidor ubicado en la acometida podrá cumplir la función de medidor general o totalizador, de modo que la diferencia entre su lectura y la sumatoria de los consumos individuales corresponderá al consumo de las áreas comunes y podrá ser facturada a la persona jurídica de la propiedad horizontal. En cambio, cuando exista medición individual de las unidades privadas y de las zonas comunes, dicho medidor tendrá carácter de control, por lo que las diferencias que registre no podrán trasladarse automáticamente a los usuarios, sino que deberán ser investigadas por el prestador para establecer su causa y eventual atribución, con observancia del debido proceso. Si no se logra establecer su imputación a un usuario o a la copropiedad, la diferencia deberá recibir el tratamiento regulatorio previsto para las pérdidas del sistema.

2. En caso de que dicha diferencia corresponde a consumos no medidos, ¿la empresa prestadora está facultada para recuperarlos económicamente?, ¿a quién podrían cobrarse y bajo qué procedimiento legal y regulatorio?

De acuerdo con la normativa y la jurisprudencia expuesta, los prestadores están facultados para recuperar económicamente los consumos efectivamente suministrados que no fueron medidos ni facturados oportunamente. Esta prerrogativa se fundamenta en el principio de onerosidad del régimen de servicios públicos (Ley 142 de 1994), el cual establece el derecho del prestador a recibir una contraprestación por el servicio entregado para no afectar su eficiencia financiera.

La determinación del sujeto al que debe dirigirse el cobro dependerá de la naturaleza del consumo y de la infraestructura de medición existente, así, cuando la diferencia corresponda al consumo de las zonas comunes por inexistencia o imposibilidad técnica de contar con medición individual, el cobro deberá efectuarse a la persona jurídica de la propiedad horizontal, con base en la diferencia entre la lectura del medidor general y la sumatoria de los consumos individuales, conforme al parágrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001. En cambio, cuando la investigación

del prestador permita establecer que la anomalía o consumo irregular es atribuible a una unidad privada determinada, la recuperación deberá dirigirse al respectivo suscriptor o usuario, previa acreditación de su responsabilidad con observancia del debido proceso.

3. Si la diferencia obedece a errores de medición, pérdidas técnicas, fugas, fraudes o consumos no registrados, ¿cuáles son las actuaciones que debe adelantar la empresa antes de efectuar cualquier cobro?

Cuando la diferencia de consumo obedezca a errores de medición, pérdidas, fugas, fraudes o cualquier otra anomalía, el prestador no podrá efectuar su cobro de manera automática, sino que deberá adelantar previamente las actuaciones necesarias para establecer su existencia, causa, cuantía y eventual imputación al suscriptor o usuario. Para ello, deberá aplicar el procedimiento previsto en el Contrato de Condiciones Uniformes, adelantar la correspondiente investigación técnica o administrativa y garantizar durante esta el debido proceso, en particular los derechos de defensa y contradicción del usuario.

Culminada la investigación, el prestador deberá determinar y acreditar la causa del consumo no facturado y establecer su cuantía conforme a los mecanismos previstos en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994. Cuando se alegue fraude o dolo, deberá acreditar, además, la ocurrencia de la conducta y el período durante el cual produjo sus efectos, con observancia de las garantías procesales y de los límites temporales establecidos en la ley.

Finalmente, cualquier recuperación de consumos deberá materializarse mediante un acto de facturación debidamente motivado, en el que se indiquen los fundamentos técnicos y jurídicos, la metodología y el cálculo empleado, así como los recursos procedentes. En ningún caso dicho cobro podrá comprender multas o sanciones pecuniarias, pues la facultad del prestador se limita a recuperar los consumos efectivamente realizados y no facturados, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

4. ¿Existe alguna disposición en la Ley 142 de 1994, en la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) o en otra norma vigente que autorice a la empresa prestadora a distribuir entre los usuarios las diferencias existentes entre el macromedidor y la suma de los consumos individuales?

El artículo 2.5.1.13 de la Resolución CRA 943 de 2021, modificado por la Resolución CRA 999 de 2024, contempla una excepción a la micromedición individual para sectores conformados mayoritariamente por usuarios de estratos 1 y 2 que presenten niveles de micromedición inferiores al 50 %, previa sectorización física de la red e instalación de un macromedidor a la entrada del sector.

En estos casos, la regulación permite estimar y distribuir proporcionalmente entre los usuarios no micromedidos el volumen de agua registrado por el macromedidor; no obstante, esta disposición no autoriza de manera general al prestador para trasladar o distribuir entre los usuarios las diferencias que se presenten entre un macromedidor y la sumatoria de los consumos individuales, ya que su aplicación se limita al supuesto regulatorio expresamente previsto y, por tanto, no puede extenderse a situaciones distintas, como las diferencias detectadas en una propiedad horizontal que cuenta con medición individual de sus unidades privadas y zonas comunes, en las

cuales deberá determinarse previamente la naturaleza y causa de la diferencia, con observancia del debido proceso y de las reglas aplicables a la recuperación de consumos.

5. Cuando la diferencia se presenta en un sistema de micromedición que no corresponde a una propiedad horizontal, sino a usuarios independientes conectados a una misma red de distribución, ¿cuál debe ser el tratamiento regulatorio y comercial de dicha diferencia?

La regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) contempla un mecanismo excepcional para la instalación de micromedidores, aplicable bajo determinadas condiciones socioeconómicas y técnicas. En particular, el artículo 2.5.1.13 de la Resolución CRA 943 de 2021 establece la posibilidad de que los prestadores realicen una sectorización física de las redes de distribución e instalen un macromedidor a la entrada del respectivo sector, siempre que se cumplan determinadas condiciones, entre ellas: i) que las zonas se encuentren conformadas mayoritariamente por usuarios pertenecientes a los estratos 1 y 2; y ii) que presenten niveles de micromedición inferiores al 50 % de los usuarios que las integran.

Fuera de este supuesto excepcional, la existencia de un macromedidor en una red que atiende usuarios independientes no constituye, por sí sola, fundamento para distribuir entre ellos la diferencia existente entre la macromedición y la suma de los consumos individualmente registrados. En tales eventos, deberán observarse las reglas generales de medición y facturación individual, sin perjuicio de que el prestador investigue el origen de la diferencia y, cuando corresponda, adelante la recuperación de consumos efectivamente suministrados y no facturados que puedan ser individualmente acreditados.

6. Si las diferencias obedecen a consumos no facturados detectados con posterioridad, ¿cuál es el procedimiento que debe seguir la empresa para su recuperación, qué pruebas deben obtenerse y cuáles son los límites establecidos por los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994?

La recuperación de consumos dejados de facturar deberá sujetarse a las condiciones uniformes del contrato y a las reglas previstas en los artículos 146, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994. Para tal efecto, el prestador deberá establecer y soportar técnicamente la existencia, causa, cuantía y período del consumo que pretende recuperar, garantizar al usuario el conocimiento y la posibilidad de controvertir los elementos probatorios y motivar el correspondiente acto de facturación.

Tratándose de desviaciones significativas, deberá adelantarse la investigación prevista en el artículo 149 ibídem. Respecto de los bienes o servicios que no fueron facturados por error, omisión o investigación de desviaciones significativas, deberá observarse el límite temporal establecido en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, salvo que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.

7. ¿Puede considerarse que dichas diferencias forman parte del Índice de Agua No Contabilizada (IANC) o de las pérdidas operacionales propias del prestador y, por tanto, deben ser asumidas por la empresa cuando no exista prueba de un consumo atribuible a un usuario determinado?

Sobre el particular, las diferencias que no puedan ser atribuidas y acreditadas como consumo de un suscriptor o usuario determinado deberán analizarse dentro del balance y la gestión de pérdidas del sistema, conforme a la metodología tarifaria vigente que resulte aplicable al prestador.

Las metodologías tarifarias vigentes utilizan el Índice de Pérdidas por Suscriptor Facturado (IPUF) y establecen estándares, condiciones y, según el caso, reglas de gradualidad para el reconocimiento regulatorio de pérdidas. Por tanto, no resulta procedente afirmar, con carácter general, que existe un único límite aplicable a todos los prestadores. La Resolución CRA 1032 de 2026 prevé reglas diferenciadas y gradualidad para prestadores de más de 5.000 suscriptores urbanos, mientras que la Resolución CRA 1038 de 2026 mantiene un IPUF estándar de 6 m³/suscriptor/mes dentro de su ámbito de aplicación.

En todo caso, el reconocimiento tarifario de las pérdidas no constituye una autorización para distribuir automáticamente entre los usuarios las diferencias registradas por los sistemas de macromedición. Lo anterior es independiente de la posibilidad de recuperar consumos efectivamente suministrados y no facturados que posteriormente puedan ser individualizados y acreditados respecto de un suscriptor o usuario, de conformidad con la Ley 142 de 1994.

8. Finalmente, se solicita indicar cuál debe ser el procedimiento legal, técnico y comercial que debe aplicar una empresa prestadora cuando, de manera reiterada, la lectura del macromedidor o medidor totalizador no coincide con la suma de los consumos facturados a los usuarios.

Cuando se presenten de manera reiterada diferencias entre las mediciones, corresponde al prestador establecer técnicamente su origen, verificar la naturaleza y función de los instrumentos de medición y determinar si aquellas obedecen, entre otras causas, a pérdidas, errores de medición o consumos no registrados.

Si bien el régimen de los servicios públicos domiciliarios no establece un procedimiento único y específico para la investigación y recuperación de consumos dejados de facturar, las actuaciones que adelante el prestador, de conformidad con las condiciones uniformes del contrato, deberán desarrollarse con plena observancia de las garantías del debido proceso.

En particular, deberá garantizarse el ejercicio efectivo de los derechos de defensa y contradicción, la debida motivación de las decisiones, el conocimiento y la posibilidad de controvertir las pruebas, así como la indicación de los mecanismos de notificación y de los recursos procedentes.

Lo anterior deberá desarrollarse con sujeción a las disposiciones legales, técnicas, reglamentarias y regulatorias aplicables, especialmente a las reglas previstas en los artículos 146, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, en lo relacionado con la determinación del consumo, la investigación de desviaciones y la oportunidad para efectuar su recuperación.

En particular, deberá observarse el término general de cinco (5) meses previsto en el artículo 150 ibídem para efectuar el cobro de los consumos dejados de facturar, contado en los términos establecidos por dicha disposición.

Cuando se presenten diferencias entre las mediciones, corresponde al prestador adelantar la investigación necesaria para establecer su causa y determinar si estas son atribuibles a la copropiedad o a alguno de los copropietarios. Si bien el régimen de los servicios públicos domiciliarios no establece un procedimiento único y específico para la investigación y recuperación de consumos dejados de facturar, las actuaciones adelantadas por el prestador, de conformidad con las condiciones uniformes del contrato, deben sujetarse a las garantías propias del debido proceso, lo que comprende el ejercicio efectivo de los derechos de defensa y contradicción, la debida motivación de las decisiones, el conocimiento y la posibilidad de controvertir las pruebas, así como la indicación de los mecanismos de notificación y de los recursos procedentes.

Asimismo, la actuación debe desarrollarse con sujeción a las disposiciones legales, técnicas, reglamentarias y regulatorias aplicables, en especial a las reglas previstas en los artículos 146, 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, relacionadas con la determinación del consumo, la investigación de desviaciones y la recuperación de consumos dejados de facturar. En particular, deberá observarse el término general de cinco (5) meses establecidos en el artículo 150 ibídem para efectuar dicho cobro, contado en los términos previstos en la citada disposición.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNÁN BURBANO SANDOVAL
Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica