

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 27

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-203

Señor (a)

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: CONEXIONES IRREGULARES

Subtemas: Medición del consumo – facturación del servicio público de acueducto – recuperación de consumos dejados de facturar

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 preguntas relativas a *“Instalaciones no legalizadas en inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal”*, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 675 de 2001⁶

Ley 1801 de 2016⁷

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁸

Resolución 330 de 2017 MVDT⁹

Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-34

Concepto SSPD-OJ-2024-314

Concepto SSPD-OJ-2024-274

Concepto SSPD-OJ-2023-121

Concepto SSPD-OJ-2023-297

Concepto SSPD-OJ-2023-432

Concepto SSPD-OJ-2022-201

Concepto SSPD-OJ-2021-046

Concepto SSPD-OJ-2017-019

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o se deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten

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 Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

⁹ Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005 y 2320 de 2009.

conforme con lo dispuesto 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.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) del contrato de servicios públicos, (ii) medición del consumo, (iii) medición del consumo en áreas comunes, (iv) facturación del servicio público domiciliario de acueducto, (v) recuperación de consumos dejados de facturar y, (vii) Cargo fijo y requisitos para su facturación en el servicio público de acueducto y alcantarillado.

(i) Del contrato de servicios públicos

Es importante indicar que para que haya prestación de cualquier servicio público domiciliario es necesario que exista un contrato de servicios públicos, así el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 establece que:

“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.

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios. (...) (Subrayas fuera del texto)

A su vez, el artículo 129 de la Ley en mención señala:

“ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.” (Subrayas fuera del texto)

De la lectura de las normas transcritas se observa que, la relación contractual entre un prestador de servicios públicos domiciliarios y el propietario, suscriptor o usuario nace cuando el prestador establece las condiciones uniformes en las que se va a prestar el servicio y el propietario o quien utiliza el servicio solicita recibir el servicio y, tanto este como el inmueble en donde solicita la prestación cumplen con las condiciones previstas por la empresa. Lo anterior permite identificar los presupuestos generales para la existencia del contrato de servicios públicos, sin perjuicio de

las particularidades que puedan presentarse frente a inmuebles o conexiones que no hayan sido incorporados regularmente por el prestador.

De igual forma, el artículo 9 de la ley ibidem menciona los derechos que tienen los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y, en el numeral 9.2, permite la libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización.

A su vez, el artículo 2.3.1.3.2.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 sobre la solicitud de servicios de acueducto y alcantarillado y vinculación como usuario indica que:

“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.1.3 De la solicitud de servicios y vinculación cómo usuario. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y alcantarillado, será obligatorio vincularse cómo usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Los servicios de acueducto y alcantarillado deben ser solicitados de manera conjunta, salvo en los casos en que el usuario o suscriptor disponga de fuentes alternas de aprovechamiento de aguas, sean éstas superficiales o subterráneas y el caso de los usuarios o suscriptores que no puedan ser conectados a la red de alcantarillado.

PARÁGRAFO. *En relación con el inciso tercero del presente artículo, los casos especiales deben ser informados de manera detallada por el usuario o suscriptor, a la entidad prestadora de los servicios públicos, cómo parte de la información que debe contener la solicitud de los mismos y acompañar copia del correspondiente permiso de concesión de aguas subterráneas y/o superficiales expedido por la autoridad ambiental competente.”* (Subrayas fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994 señala:

“PARÁGRAFO. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Las autoridades de policía, de oficio o por solicitud de cualquier persona procederán a sellar los inmuebles residenciales o abiertos al público, que estando ubicados en zonas en las que se pueden recibir los servicios de acueducto y saneamiento básico no se hayan hecho usuarios de ellos y conserven tal carácter.” (Subrayas fuera del texto)

Se observa entonces que, para el caso del servicio público de acueducto y alcantarillado es obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos a menos que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. En este contexto, la obligación legal de vinculación al servicio constituye un elemento relevante dentro del régimen jurídico aplicable a la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y

alcanstarillado, así como para la determinación de los derechos y obligaciones que de dicha relación se derivan.

(ii) Medición del consumo

Frente a la medición del consumo, sea lo primero indicar que el artículo 9 de la Ley 142 de 1994 establece como uno de los derechos de los usuarios, el siguiente:

“ARTÍCULO 9o. DERECHO DE LOS USUARIOS. 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.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, el artículo 146 de la Ley en mención establece:

“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.

Habrà también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la

empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario. (...)

De este modo, los artículos mencionados reconocen de manera correlativa tanto los derechos como las obligaciones que les asisten a las partes del contrato para que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobra por efectos de la prestación del servicio.

De igual forma, dichas disposiciones reflejan la importancia de que la medición permita identificar de manera razonable y verificable los consumos efectivamente asociados a cada usuario, suscriptor o inmueble, conforme a los instrumentos y procedimientos previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Sobre este punto, indicó esta Oficina Asesora Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2024-314 que *“la regla general para la medición del consumo es realizarla a través de la diferencia de lecturas que el equipo de medida individual instalado arroje entre un período de facturación y otro. Sin embargo, excepcionalmente, como se indica en la normativa, los prestadores de servicios pueden utilizar otros mecanismos para determinar el consumo, tales como el promedio y el aforo.”*

En ese sentido, por regla general los consumos deben medirse con instrumentos de medida que la técnica ha hecho posibles para que, con base en la diferencia real de lecturas que arrojen los medidores, el prestador efectúe el correspondiente cobro. No obstante, pueden presentarse casos en los cuales, el valor a cobrar no corresponda a la medición, dada la imposibilidad de medir razonablemente con instrumentos de consumo.

Lo anterior no excluye que el prestador pueda adelantar las verificaciones técnicas que resulten procedentes cuando existan indicios de consumos no medidos, inconsistencias entre registros de medición o situaciones que dificulten la correcta determinación de los consumos efectivamente suministrados.

El inciso 2 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994 indica que, el valor de los consumos podrá establecerse, según dispongan las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos, (i) con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o (ii) teniendo en cuenta los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o (iii) en aforos individuales. Sin embargo, la alternativa de estimación de los consumos procede siempre que se trate de “un período”; es decir, de un ciclo facturado, tal como lo indicó esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto SSPD-OJ-2019-594, el cual, por lo general es mensual o bimensual.

En cuanto a los instrumentos que se utilizan para las mediciones de los servicios públicos domiciliarios, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.1.1 en relación con el servicio de acueducto presenta las siguientes definiciones:

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

(...)

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.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

Y específicamente para el servicio de acueducto, expresamente los artículos 2.3.1.3.2.3.12. y 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto en mención señalan:

“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 cuál será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.

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

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.” (Subrayas fuera del texto)

“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.” (Subrayas fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, se busca que, de ser posible cada acometida tenga un medidor de acueducto individual. Así, para los casos de propiedad horizontal, es decir, edificios o unidades inmobiliarias cerradas, la regla general es que las zonas comunes también tengan medidores individuales y, en casos excepcionales de imposibilidad técnica de micromedición, se instale un totalizador o medidor general que permita determinar el consumo de las áreas comunes que corresponderá a la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

Al respecto, es importante traer a colación lo señalado por esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2023-121 que establece:

“(…) En efecto, mientras el medidor individual está destinado a efectuar la medición del consumo de un usuario específico, el medidor de control tiene como objeto controlar el suministro de agua a un usuario, con el propósito de detectar posibles consumos no medidos, y a su vez, el medidor totalizador, cuya instalación se realiza en unidades inmobiliarias, esto es, en conjuntos de edificios o casas, tiene como finalidad, medir la totalidad del agua que se consume en dicha unidad.

En este sentido y teniendo en cuenta lo dispuesto en el referido artículo 2.3.1.3.2.3.13. del Decreto 1077 de 2015, la regla general en materia de medición de unidades inmobiliarias cerradas es que tanto las unidades habitacionales o no residenciales que conforman una copropiedad, como sus áreas comunes, cuenten con dispositivos de medida individuales que permitan facturar los consumos. Ahora, de forma excepcional, es decir, cuando técnicamente no sea posible la medición individual del consumo de áreas comunes, se deberá instalar un medidor general o totalizador en la acometida.

Al respecto, es necesario recalcar que, si bien los medidores generales o totalizadores pueden ser utilizados para medir los consumos de las zonas comunes, ello solo será factible de forma “excepcional”, pues la regla general consagrada legal y regulatoriamente, como se indicó, es que las áreas comunes cuenten con instrumentos de micromedición individuales, a través de los cuales sea posible efectuar la facturación del consumo de las mismas, sin que tales dispositivos puedan ser usados para cobrar presuntas pérdidas por consumos no medidos.” (Subrayas fuera del texto)

De lo expuesto se concluye que la existencia de medidores individuales, medidores generales o medidores de control cumple finalidades distintas dentro del esquema de medición del servicio, razón por la cual la determinación de consumos, diferencias de lectura o eventuales consumos no medidos debe analizarse atendiendo la función específica de cada instrumento de medición y las circunstancias técnicas que concurran en cada situación.

(iii) Medición del consumo en áreas comunes

La Ley 675 de 2001, por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal en su artículo 32 establece:

“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.” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, la Resolución 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, en su artículo 75, modificado por la Resolución 799 de 2021, en relación con edificios o conjuntos multifamiliares, establece:

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

1. Los medidores de agua se designan de acuerdo con el caudal permanente Q3 en (m³/h) y una relación (R) entre Q3 y el caudal mínimo Q1. Para todos los sistemas de acueducto, los micromedidores deben tener como mínimo un valor de R de 100 en posición horizontal.

Donde,

Q3 corresponde al caudal permanente que un micro o macromedidor de volumen de agua nuevo registra con una exactitud de $\pm 2\%$, sin generar en el medidor un desgaste excesivo de sus partes internas.

Q1 corresponde al caudal mínimo que un micro o macromedidor de volumen de agua nuevo registra con una exactitud de $\pm 5\%$.

La instalación de los micromedidores se debe realizar de acuerdo a las recomendaciones del fabricante.

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.

3. La persona prestadora en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 142 de 1994, que adelante actividades de calibración de medidores conforme a lo estipulado en la Resolución CRA 457 de 2008 o aquella que la adicione, modifique o sustituya, deberá hacerlas directamente o a través de terceros, utilizando laboratorios de calibración acreditados bajo la Norma ISO/IEC 17025 por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), o por un organismo de acreditación firmante del acuerdo multilateral de ILAC. Las personas prestadoras deben definir las acciones y su periodicidad, orientadas a verificar el adecuado funcionamiento de los medidores, atendiendo las particularidades de su sistema, con base en estudios técnicos. Sólo será posible la reposición, cambio o reparación del medidor por decisión del prestador, cuando el informe emitido por el laboratorio debidamente acreditado indique que el instrumento de medida no cumple con su función de medición, en cumplimiento de lo estipulado en la Resolución CRA 457 de 2008 o aquella que la adicione, modifique o sustituya.

Todos los micromedidores deben estar pre-equipados con sistemas que permitan instalar posteriormente sistemas de lectura remota del volumen de agua consumido.” (Subrayas fuera del texto)

Bajo este contexto normativo, nuevamente se observa que, la regla general es que para las zonas comunes se utilice un medidor individual y en caso de no ser posible, la medición se realizará mediante la instalación de un totalizador o medidor general, el cual como ya se dijo, permitirá medir el consumo según la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales, así mismo se realizará el cobro.

Frente a este tema, el Concepto SSPD-OJ-2023-432 señaló:

“(…) Sobre este particular se reitera que, el medidor general que se utiliza para la medición de las zonas comunes en el caso mencionado, es diferente al medidor de control, el cual no puede ser empleado para facturar el consumo, por expresa prohibición establecida en la norma (art. 2.3.1.1.1., DUR 1077/2015), ya que el uso de este dispositivo por parte del prestador, es para detectar y verificar el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario, y no para efectuar la facturación pertinente.

Al respecto es importante resaltar que, en referencia a las obligaciones del usuario frente al dispositivo de medida, el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, dispone:

“(…) No será obligación del suscriptor o usuario cerciorarse de que los medidores funcionen en forma adecuada; pero sí será obligación suya hacerlos reparar o reemplazarlos, a satisfacción de la empresa, cuando se establezca que el funcionamiento no permite determinar en forma adecuada los consumos, o cuando el desarrollo tecnológico ponga a su disposición instrumentos de medida más precisos. Cuando el usuario o suscriptor, pasado un período de facturación, no tome las acciones necesarias para reparar o reemplazar los medidores, la empresa podrá hacerlo por cuenta del usuario o suscriptor. (…)” (Subrayas fuera del texto).

Sobre el particular, el artículo 2.3.1.3.2.3.11 del Decreto 1077 de 2015 mencionado previamente, de igual forma se refiere a la obligación del usuario de reparar o reemplazar el equipo de medida, cuando el mismo no esté funcionando de forma adecuada, circunstancia aplicable en el caso de las propiedades horizontales, cuando el medidor general no este registrando el consumo de las áreas comunes.

En este sentido, si se considera que los consumos reales no coinciden con la medición obtenida de la diferencia entre lo indicado por el medidor general y los medidores individuales, se podrá solicitar la pertinente revisión de los dispositivos de medida al prestador, quien tiene la obligación de verificar el correcto funcionamiento de los mismos, o si lo considera procedente, podrá instalar un medidor de control para verificar o controlar temporal o permanentemente, la existencia de posibles consumos no medidos” (subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo expuesto, las diferencias que eventualmente puedan presentarse entre las mediciones registradas por los distintos instrumentos de medida constituyen situaciones que deben ser objeto de verificación técnica por parte del prestador, conforme a los procedimientos previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, el contrato de condiciones uniforme y a las condiciones particulares del sistema de medición instalado.

Así las cosas, se debe diferenciar entre el medidor general o totalizador con el medidor de control, entendiendo que el primero es el que sirve para hacer la medición en zonas comunes, en caso de no existir medidor individual, y el medidor de control se utiliza para detectar y verificar el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario específico, es decir que no se usa para medir el consumo en zonas comunes.

(iv) Facturación del servicio público domiciliario de acueducto

La Ley 142 de 1994 en su artículo 14 presenta una serie de definiciones y en cuanto a la facturación de los servicios públicos, el numeral 14.9 indica:

ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. *Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

(...)

14.9. FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS. *Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.*

(...)” (Subrayas fuera del texto)

Así, la factura del servicio es el documento que el prestador remite al usuario, indicando el consumo relacionado con los servicios inherentes al contrato de prestación de servicios públicos, es decir que en esta se encuentra la obligación de pago por el consumo. De esta manera, la facturación constituye el mecanismo mediante el cual se materializa el cobro de los servicios efectivamente prestados y de los demás conceptos autorizados por el ordenamiento jurídico y el contrato de condiciones uniformes.

A su vez, el artículo 90 de la ley en mención establece los cargos que se pueden incluir en las tarifas, así:

“ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS DE TARIFAS. *Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:*

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura,

siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio.

Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.” (Subrayas fuera del texto)

Conforme con la norma en cita, los cobros permitidos en la factura, sin perjuicio de lo establecido por las comisiones de regulación, son: (i) un cargo por unidad de consumo, (ii) un cargo fijo y (iii) un cargo por aportes de conexión.

Por su parte, el artículo 148 de la misma ley establece los requisitos de la factura, indicando que:

“ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.” (Subrayas fuera del texto)

De la norma transcrita, se observa que en las facturas de los servicios públicos no se pueden cobrar servicios no prestados, tarifas o conceptos diferentes a los establecidos en las condiciones uniformes de los contratos de prestación del servicio público domiciliario. En consecuencia, la procedencia de cualquier cobro exige que éste encuentre sustento en la prestación del servicio, en la regulación aplicable y en los mecanismos de determinación del consumo previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

En este sentido, la facturación constituye un acto fundamental dentro de la relación contractual, en tanto materializa el cobro del servicio, por lo que debe estar precedida de una adecuada determinación del consumo, debidamente sustentada en medición real o, de manera excepcional, en mecanismos alternativos conforme a la normativa vigente.

Así mismo, cualquier ajuste en la facturación derivado de la verificación del consumo deberá estar debidamente motivado, sustentado en pruebas técnicas idóneas y ser informado de manera clara al usuario, garantizando su derecho a conocer cómo se determinó el valor cobrado y a controvertirlo en sede del prestador.

Respecto a este tema, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2017-019 manifestó:

“(…) 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.

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.

Ahora bien, pese a no ser un aspecto específicamente regulado, se debe entender que siendo el medidor de control de propiedad de la empresa y que se instala para beneficio exclusivo de la misma, esto es, controlar o verificar el suministro del servicio, no puede trasladarse 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 a las definiciones anteriores, lo que permitiría su cobro a los usuarios que se benefician del mismo.

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 acudir al medidor totalizador. (…)

Así, en el caso de que exista un medidor de control para controlar o verificar el consumo de un usuario, al ser instalado en beneficio exclusivo del prestador, el costo del mismo no será asumido por ningún usuario, toda vez que ni la copropiedad ni los usuarios son responsables del consumo medido a diferencia de los medidores individuales o del totalizador, que como ya se dijo se utiliza cuando por razones técnicas no existe medidor individual en las zonas comunes.

Finalmente, la factura debe permitir al usuario comprender de manera clara y suficiente los elementos que la componen, incluyendo la forma en que se determinó el consumo, especialmente en aquellos casos en que se presenten variaciones significativas, lo cual resulta esencial para el ejercicio del derecho de defensa en sede de la empresa.

Por otra parte, la Ley 142 de 1994 prevé mecanismos orientados a corregir situaciones derivadas de errores de facturación, consumos no facturados o desviaciones significativas, estableciendo reglas específicas respecto de las investigaciones que debe adelantar el prestador y de la oportunidad para efectuar los cobros correspondientes.

En este sentido, los artículos 149 y 150 de la Ley 142 de 1994, señalan:

“ARTÍCULO 149. DE LA REVISIÓN PREVIA. *Al preparar las facturas, es obligación de las empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso.*

ARTÍCULO 150. DE LOS COBROS INOPORTUNOS. *Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.*” (Subrayas fuera del texto)

En esa medida se tiene que, en caso de que exista desviación significativa y una vez aclarada la causa, las diferencias de los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario. De igual forma, el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, establece una limitación temporal para el cobro de bienes y servicios no facturados por error, omisión o investigación de desviación significativa, sin perjuicio de las excepciones se compruebe el dolo del suscriptor o usuario, circunstancia que deberá encontrarse debidamente acreditada por el prestador en cada caso.

(v) Conexiones fraudulentas

Frente a este tema y tal como se dijo anteriormente, de la lectura del artículo 129 se desprende que, para que una persona pueda recibir un servicio público domiciliario, es necesario que haya un contrato entre el prestador y el usuario y/o suscriptor, si este no existe y se tiene acceso al servicio público, podría existir una conexión o acometida irregular o no autorizada. Al respecto en concepto SSPD-OJ-2024-274 esta Oficina indicó:

“(...) En efecto, es claro que cuando una persona desea recibir un servicio público, debe efectuar la solicitud pertinente ante un prestador, quien a su vez deberá determinar si en efecto, tanto el solicitante como el inmueble al cual se va a suministrar el servicio, cumplen con las condiciones y los requerimientos técnicos establecidos para el efecto, de acuerdo al servicio solicitado.

Así las cosas, para adquirir la calidad de suscriptor o usuario, se requiere tanto la solicitud del servicio, como la consecuente aceptación por parte del prestador, momento a partir del cual se adquieren los derechos y obligaciones que generan tal calidad.

En este sentido, se precisa que cuando una persona se conecta de manera irregular a las redes de los prestadores de los servicios públicos, y de esta manera obtiene de forma fraudulenta el servicio, no goza de los derechos que la Ley concede a los usuarios de servicios públicos, y además deberá atenerse a las consecuencias que su conducta ilícita genera, las cuales son de índole administrativa, por parte del prestador, y de naturaleza penal por parte del juez, ya que tal conducta se encuentra tipificada como delito en el artículo 256 del Código Penal Colombiano.(...)” (Subrayas incluidas en el texto original)

En el mismo sentido, en Concepto SSPD-OJ-2023-297, ya citado, se dijo:

“(...) Adicionalmente, dependiendo de la forma en que el usuario esté suministrando el servicio al inmueble vecino, estaremos frente a otra irregularidad, toda vez que si para hacerlo, modificó, alteró o expandió sus redes internas de acueducto, con el propósito de hacerlas llegar al inmueble colindante, se tratará de una acometida fraudulenta (...)”
(Subrayas fuera del texto)

Al respecto el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.1 define la acometida fraudulenta o clandestina como “Acometida o derivación de acueducto o alcantarillado no autorizada por la entidad prestadora del servicio.” Frente a este tipo de situaciones, la Ley 142 de 1994 en sus artículos 140 y 141 señala que el prestador puede suspender o cortar el servicio:

“ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión. Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.” (Subrayas fuera del texto)

“ARTÍCULO 141. INCUMPLIMIENTO, TERMINACIÓN Y CORTE DEL SERVICIO. *El incumplimiento del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato. Se presume que el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio.*

La entidad prestadora podrá proceder igualmente al corte en el caso de acometidas fraudulentas. Adicionalmente, y tratándose del servicio de energía eléctrica, se entenderá

que, para efectos penales, la energía eléctrica es un bien mueble; en consecuencia, la obtención del servicio mediante acometida fraudulenta constituirá para todos los efectos, un hurto.

La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato, sin perjuicio de sus derechos.” (Subrayas fuera del texto)

Ahora, en cuanto a las medidas policivas que se pueden presentar, el artículo 28 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, establece:

“ARTÍCULO 28. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD Y BIENES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Los siguientes comportamientos que afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse al hacer uso de los servicios públicos:

1. *Poner en riesgo a personas o bienes durante la instalación, utilización, mantenimiento o modificación de las estructuras de los servicios públicos.*
2. *Modificar o alterar redes o instalaciones de servicios públicos.*
3. *Arrojar en las redes de alcantarillado, acueducto y de aguas lluvias, cualquier objeto, sustancia, residuo, escombros, lodo, combustibles o lubricantes, que alteren u obstruyan el normal funcionamiento.*
4. *No reparar oportunamente los daños ocasionados a la infraestructura de servicios públicos domiciliarios, cuando estas reparaciones corresponden al usuario.*

PARÁGRAFO. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
<i>Numeral 1</i>	<i>Multa General tipo 3; Remoción de bienes; Destrucción de bien.</i>
<i>Numeral 2</i>	<i>Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles.</i>
<i>Numeral 3</i>	<i>Multa General tipo 4.</i>
<i>Numeral 4</i>	<i>Multa General Tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles”</i>

Así las cosas, las conexiones irregulares, las acometidas no autorizadas o las maniobras orientadas a alterar las acometidas, los equipos de medida o las condiciones de prestación del servicio pueden generar consecuencias de carácter contractual, administrativo, policivo e incluso penal, según corresponda. No obstante, la determinación de la eventual configuración de

conductas punibles y de las responsabilidades derivadas de las mismas corresponde a las autoridades competentes en cada caso concreto.

En ese sentido, los prestadores podrán ejercer los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para la protección de la infraestructura y de la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo las actuaciones contractuales, administrativas, policivas o judiciales que resulten procedentes en cada situación.

Particularmente, frente a las acometidas y/o derivaciones fraudulentas, el prestador podrá desarrollar las acciones que el ordenamiento jurídico le reconoce para la protección de la prestación del servicio y de su infraestructura, incluidas las medidas policivas previstas en la Ley 1801 de 2016 y las demás actuaciones administrativas o judiciales que resulten procedentes conforme a la normativa vigente.

Ahora bien, si esas acometidas y/o derivaciones fraudulentas se realizan en el marco de un contrato servicios públicos domiciliarios, el prestador podrá suspender el servicio en el marco de lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994.

En todo caso, la existencia de una acometida irregular, una derivación no autorizada o una alteración de las condiciones de prestación del servicio deberá ser determinada a partir de los procedimientos de verificación que adelante el prestador y de los elementos probatorios recaudados en cada actuación siempre en el marco del debido proceso.

(vi) Recuperación de consumos dejados de facturar.

Respecto al cobro de los consumos dejados de facturar en caso de una defraudación de fluidos, esta Oficina mediante Concepto SSPD-OJ-2021-046, señaló:

“(...) frente a esta situación, los prestadores de servicios públicos domiciliarios pueden exigir el cobro de los servicios dejados de facturar, como una de las formas de resarcir los perjuicios económicos sufridos, tal como lo indican los artículos 146 y 150 de la Ley 142 de 1994.

La recuperación de consumos dejados de facturar es un procedimiento de investigación que se produce cuando se registran anomalías en el instrumento de medida que impiden que el consumo pueda ser evidenciado o registrado por el medidor. Esto puede ocurrir por: i) daño del aparato de medida o ii) manipulación fraudulenta del mismo.

Las formas con las que cuenta el prestador para determinar los consumos no evidenciados por el aparato de medida y poder recuperarlos, son las señaladas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 así:

- *Con base en la factura de períodos anteriores.*
- *Basados en la facturación de suscriptores o usuarios que tengan circunstancias semejantes.*
- *Mediante aforo individual.*

Este procedimiento prevé la posibilidad de realizar un cobro retroactivo por todos los períodos que logre probar el prestador, en caso de que exista dolo del usuario de conformidad con el artículo 150 de la Ley 142 de 1994. (...)” (Subrayas fuera del texto)

Debe precisarse que la recuperación de consumos dejados de facturar constituye una figura propia del régimen de los servicios públicos domiciliarios y es independiente de la eventual determinación de responsabilidades penales, cuya valoración corresponde exclusivamente a las autoridades competentes.

En línea con lo anterior, es preciso advertir que las relaciones entre la empresa y el usuario (derechos, deberes y obligaciones), se regulan por el contrato de servicios públicos, pero que dicha relación jurídica no sólo se gobierna por las estipulaciones contractuales y del derecho privado, sino por el derecho público, contenido en las normas de la Constitución y de la ley que establecen el régimen o estatuto jurídico de los servicios públicos domiciliarios, las cuales son de orden público y de imperativo cumplimiento.

Por tal razón, toda persona que quiera recibir un servicio público debe hacerlo, en primera instancia, conforme a las estipulaciones de un contrato de condiciones uniformes ajustado al orden jurídico vigente, y en segundo lugar de acuerdo con las normas técnicas y condiciones establecidas para cada servicio.

Lo anterior significa que para que un usuario pueda acceder o conectarse a las redes de la empresa y obtener el suministro del servicio, debe cumplir con las condiciones, los deberes y las obligaciones que en esta materia tenga definidas la empresa y que en todo caso deben estar ajustadas al imperio de la legalidad.

Por ello, la persona que se conecte o reconecte de manera irregular a las redes de las empresas prestadoras y obtenga el servicio por medios no autorizados, sufre unas consecuencias jurídicas determinadas en la ley.

Respecto de lo anterior, la legislación ha tipificado de dos maneras esas conductas irregulares de quien se conecta ilegalmente, con dos consecuencias distintas, una sanción de tipo administrativo que impone la empresa prestadora del servicio sin perjuicio de la recuperación de los consumos efectuados de forma fraudulenta cuando existe un contrato que vincula a quien comete el fraude con el prestador, y otra de carácter penal que impone el juez y que puede intentarse frente a usuarios con contrato o frente a personas que sin él se han conectado de forma ilícita a las redes.

En esa medida, se tiene que la obtención no autorizada de un servicio público domiciliario no sólo permite la recuperación de los consumos efectuados de manera irregular y la suspensión y/o terminación del contrato de servicios públicos cuando éste existe, sino que también es considerada un delito que puede ser perseguido por la jurisdicción penal, previa denuncia de la empresa prestadora afectada.

En relación con este punto, y en tratándose de la recuperación de consumos efectuados y no registrados por una conducta fraudulenta de un suscriptor y/o usuario vinculado al prestador con un contrato, se tiene que el prestador puede proceder a la facturación de dichos consumos, tal

como lo indicó esta Oficina en Concepto Unificado SSPD-OJU-2016-34, en el que se señaló lo siguiente:

“Es de advertir que, dado que el consumo irregular o que no pudo ser evidenciado y que debe recuperarse, tiene tal naturaleza precisamente por virtud de no haber podido ser registrado por el equipo de medida, y su determinación para ser recuperado, procede como lo dispone el inciso segundo del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, 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; según lo disponga el contrato de condiciones uniformes.” (Subrayas fuera del texto)

Respecto de dicha situación, se tiene que la recuperación de consumos dejado de facturar como consecuencia de una conducta irregular no constituye una sanción, sino el ejercicio del derecho que tiene el prestador de recuperar aquellos consumos que, en condiciones normales, debió de facturados y pagados por el respectivo usuario. En cuanto al término legal para adelantar la recuperación de consumos, en tratándose de situaciones de fraude a redes y/o acometidas, el señalado concepto unificado indicó que “(...) el prestador está facultado para suspender el servicio o terminar el contrato y recuperar los consumos (inciso cuarto, Art. 146 L.142/94), sin limitación temporal retroactiva para su cobro, cuando se compruebe el dolo del usuario en la vulneración del contrato. (Inciso final, Art. 150 L.142/94)”. Lo anterior, sin perjuicio de que la existencia del dolo deba encontrarse debidamente acreditada conforme a los elementos probatorios recaudados en cada actuación.

En aquellos casos, en los que la conexión ilegal a las redes del prestador se haya realizado por parte de alguien que no cuenta con un contrato de prestación de servicios, el prestador afectado podrá intentar llegar a un acuerdo con el responsable de la conexión ilícita, buscando la recuperación de los consumos efectuados, de acuerdo con los medios técnicos de que se disponga para determinar su valor, y eventualmente, buscando la legalización de la conexión si es que esto es posible. Esta búsqueda se hace por fuera del régimen de los servicios públicos domiciliarios, por lo que en ella habrán de aplicarse las normas civiles y comerciales que competan, y respecto de las cuales esta Superintendencia carece de competencia.

Finalmente, en este punto vale la pena precisar frente a la facultad sancionatoria de los prestadores, lo señalado por esta Oficina mediante concepto SSPD-OJ-2022-201, así:

“(...) De la norma transcrita, se entiende que el prestador ante (i) el incumplimiento en el pago de tres facturas de servicios, (ii) la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años por parte del usuario, (iii) así como en el evento de acometidas fraudulentas; podrá proceder a resolver el contrato y/o al corte del servicio prestado.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia de unificación de tutela SU 1010 de 2008, manifestó lo siguiente:

“A través de diversas disposiciones de la Ley 142 de 1994 el legislador le otorgó determinadas facultades y prerrogativas a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las cuales resultan necesarias para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así, en caso de incumplimiento del contrato, tal como se anotó con

anterioridad, dichas facultades se relacionan con la suspensión del servicio y la resolución del contrato y, en caso de que el incumplimiento se dé en el pago de la factura, se permite además que puedan cobrar unilateralmente el servicio consumido y no facturado y los intereses moratorios sobre los saldos insolutos. No sucede lo mismo con la posibilidad de que las empresas de servicios públicos domiciliarios impongan sanciones de tipo pecuniario a los usuarios del servicio, ya que ninguna disposición de la Ley 142 de 1994, mediante la cual el legislador reguló de manera especial el tema de los servicios públicos domiciliarios, establece una facultad en tal sentido, ni consagra conductas frente a las cuales las empresas puedan ejercer dicha potestad, como tampoco el procedimiento a seguir. **En efecto, en dicho Estatuto, ni expresa ni implícitamente, el legislador le reconoce facultades a las empresas de servicios públicos domiciliarios para imponer sanciones pecuniarias, por razón del incumplimiento del contrato, y por tanto, tampoco reguló un procedimiento para ejercer dicha facultad. Por lo tanto, de la Ley 142 de 1994 no se deriva la competencia de las empresas de servicios públicos para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios.”**

(...)

Para la Corte es claro que las empresas de servicios públicos domiciliarios no están facultadas para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, ni por la vía del ejercicio de una potestad administrativa sancionatoria, ni tampoco como consecuencia del ejercicio de una potestad de las previstas en el derecho privado, esto, a través de las cláusulas penales. En consecuencia, los cobros que se han hecho a título de sanción comportan una clara y evidente violación de los Artículos 6, 29 y 210 constitucionales, en tanto constituyen una extralimitación de las funciones y prerrogativas que les han sido reconocidas por la Ley a las empresas de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza jurídica, ya sean públicas o privadas. Estas actuaciones, han comportado una vulneración del derecho al debido proceso de los usuarios, por haber sido impuestas con absoluto desconocimiento de los principios de reserva de Ley y de los principios de legalidad y tipicidad, en cuanto las conductas, la sanción y el procedimiento que informan el ejercicio de la potestad sancionadora y la regulación de los servicios públicos domiciliarios, debían estar contenidos en la Ley. (...)” (subrayas fuera del texto original).

Así las cosas, de la jurisprudencia transcrita se concluye que los prestadores de servicios públicos no están facultados para imponer sanciones de tipo pecuniario a los usuarios, ni siquiera en ejercicio de cláusulas penales, toda vez que la Ley 142 de 1994 no estableció dicha facultad en cabeza de los prestadores. En ese sentido, ante incumplimiento contractuales por parte del suscriptor y/o usuario del servicio, lo que procederá será la suspensión del servicio, la resolución del contrato y el corte del servicio por parte del prestador.

Para finalizar, debe advertirse que llevar a cabo acciones como la instalación de acometidas fraudulentas, puede conllevar otro tipo de consecuencias de naturaleza i) contravencional o policiva, y ii) penal. (...)” (Subrayas y negrilla fuera del texto)

Así las cosas, se puede concluir que los prestadores de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultados para imponer sanciones de contenido pecuniario, con ocasión al incumplimiento del contrato de servicios públicos domiciliarios o por cualquier otra causa. Lo

anterior, sin perjuicio de la adopción de otro tipo de actuaciones administrativas como la suspensión y corte del servicio y/o la terminación del contrato, que podrán ser impuestas siempre que se respete el debido proceso del usuario y los mandatos emitidos por la Corte Constitucional sobre sujetos especialmente protegidos.

Así las cosas, se puede concluir que los prestadores de servicios públicos domiciliarios no se encuentran facultados para imponer sanciones pecuniarias a los usuarios. No obstante, podrán ejercer las facultades expresamente reconocidas por el ordenamiento jurídico, tales como la suspensión, el corte o la terminación del contrato cuando ello resulte procedente, así como la recuperación de los consumos dejados de facturar en los eventos y condiciones previstos en la Ley 142 de 1994, garantizando en todo caso el debido proceso

(vii) Cargo fijo y requisitos para su facturación en el servicio público de acueducto y alcantarillado

En relación con el cargo fijo en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 dispone:

"90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso."

De acuerdo con esta disposición, el cargo fijo constituye uno de los componentes tarifarios que pueden ser incorporados en la facturación de los servicios públicos domiciliarios, cuya finalidad consiste en recuperar los costos asociados a la disponibilidad permanente del servicio y no exclusivamente aquellos relacionados con el consumo efectivamente registrado durante un período de facturación determinado.

Sobre la naturaleza y finalidad de dicho cargo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-041 de 2003 señaló:

"El sólo hecho de que el prestador del servicio esté disponible para brindar el mismo genera costos, los cuales son independientes del consumo real que se efectúe."

Así mismo, en la misma providencia precisó:

"la norma acusada, en cuanto contempla un cargo fijo que debe pagar el usuario, no vulnera la Carta Política toda vez que tal concepto se ve reflejado en su propio beneficio, es decir en una prestación eficiente y permanente del servicio."

De acuerdo con lo anterior, el cargo fijo encuentra justificación en los costos asociados a la disponibilidad permanente del servicio y no exclusivamente en el consumo efectivamente registrado por el usuario durante un período de facturación determinado.

En el mismo sentido, esta Superintendencia mediante Concepto SSPD-OJ-200-004 indicó:

"Al indicar la norma que el cargo fijo es independiente del nivel de uso del servicio, debe entenderse que el usuario que haya incumplido con sus obligaciones contractuales o que no

haya utilizado el servicio, no está exento de realizar el pago del mencionado cargo ya que dicho cargo está relacionado con la disponibilidad del servicio por parte de la empresa."

Igualmente precisó:

"el usuario que haya incumplido con sus obligaciones contractuales o que no haya podido utilizar el servicio, no queda exonerado de realizar el pago del cargo fijo, toda vez que la

empresa está disponible para la prestación del mismo y en esta medida, la normatividad vigente la faculta para efectuar este cobro."

Y concluyó:

"las Empresas Prestadoras de Servicios Públicos Domiciliarios no solo están autorizadas, sino que también se encuentran en la obligación legal de efectuar el cobro del cargo fijo (...) a fin de recuperar los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad del servicio para el usuario, sin importar el nivel de uso en que éste incurra."

De conformidad con la jurisprudencia y doctrina citadas, el cargo fijo constituye un componente tarifario asociado a la disponibilidad permanente del servicio y a los costos necesarios para garantizar su prestación continua y eficiente, razón por la cual su procedencia no depende exclusivamente de la existencia de consumos efectivos durante un período de facturación determinado.

Ahora bien, el artículo 148 de la Ley 142 de 1994 establece que no podrán cobrarse servicios no prestados, tarifas ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos. Así mismo, la facturación debe encontrarse sustentada en los elementos técnicos y jurídicos que permitan identificar adecuadamente al usuario, suscriptor o beneficiario del servicio y los conceptos que resultan procedentes conforme al régimen tarifario aplicable.

Tratándose de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, la procedencia del cargo fijo deberá analizarse teniendo en cuenta la forma en que se encuentra estructurada la prestación del servicio, la existencia de medición individual, medición de zonas comunes, medidor general o totalizador y la forma en que el prestador ha incorporado los respectivos usuarios dentro de su esquema de facturación.

No obstante, la doctrina anteriormente expuesta parte de la existencia de una relación jurídica de prestación del servicio y de un usuario o suscriptor incorporado dentro del esquema regular de facturación. En consecuencia, cuando se trate de unidades no incorporadas o no legalizadas, la procedencia del cargo fijo no puede derivarse únicamente de la existencia física del inmueble o de la ausencia de consumo, sino que exige verificar previamente los presupuestos jurídicos, técnicos y regulatorios que habilitan la prestación y facturación del servicio respecto de dichas unidades, así como su forma de vinculación al esquema regular de prestación.

Por consiguiente, la ausencia de medición individualizada no excluye, por sí sola, la posibilidad de efectuar los cobros autorizados por la regulación. Sin embargo, cuando se trate de unidades no incorporadas o no legalizadas, el prestador deberá verificar previamente la existencia de los

presupuestos jurídicos, técnicos y regulatorios que habilitan la prestación y facturación del servicio, así como la forma de vinculación de dichas unidades al esquema regular de prestación, sin perjuicio de las actuaciones que resulten procedentes para regularizar la situación o recuperar consumos dejados de facturar cuando ello corresponda conforme a la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones para las preguntas presentadas en la consulta:

1. Aplicación del contrato de servicios públicos domiciliarios:

¿A los propietarios o poseedores de las unidades no legalizadas les es aplicable el contrato de servicios públicos domiciliarios, aun cuando no exista vinculación formal al servicio?

Al respecto, se precisa que la existencia de una relación jurídica derivada de la prestación de los servicios públicos domiciliarios no depende exclusivamente de la suscripción de un documento formal, sino de la concurrencia de los presupuestos legales y regulatorios que permiten la prestación del servicio y la vinculación de quien lo recibe al régimen de derechos y obligaciones previsto en la normativa aplicable.

En tal sentido, cuando un inmueble recibe efectivamente los servicios públicos domiciliarios y se encuentra en condiciones de acceder a ellos conforme al marco normativo vigente, resultan aplicables las reglas que regulan la prestación del servicio, incluyendo aquellas relacionadas con la medición de los consumos, la facturación, el uso adecuado de las redes y el cumplimiento de las obligaciones a cargo de usuarios y prestadores.

Ahora bien, la circunstancia de que determinadas unidades privadas no se encuentren incorporadas, registradas o legalizadas de manera regular ante el prestador no implica, por sí sola, que queden excluidas de la aplicación del régimen de los servicios públicos domiciliarios. No obstante, los efectos jurídicos que puedan derivarse de dicha situación deberán analizarse a partir de las condiciones particulares en que se presta el servicio, de la forma de vinculación existente y de los elementos técnicos y jurídicos que concurran en cada caso.

Por consiguiente, desde una perspectiva general y abstracta, la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios genera consecuencias jurídicas para quienes se benefician de éstos, sin perjuicio de que la determinación de responsabilidades, derechos u obligaciones concretas frente a inmuebles o unidades específicas corresponda al análisis de las circunstancias particulares de cada situación, aspecto sobre el cual esta Oficina no puede pronunciarse en sede de consulta de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

2. Derivaciones internas y eventual incumplimiento contractual:

¿Las derivaciones efectuadas por la copropiedad entre el medidor totalizador y los micromedidores no facturadas constituyen un incumplimiento de las obligaciones

contractuales frente al prestador, y, en consecuencia, habilitan la aplicación de las disposiciones del contrato de servicios públicos domiciliarios?

De la lectura del artículo 129 de la Ley 142 de 1994 se desprende que, para que una persona pueda recibir un servicio público domiciliario, debe existir una relación jurídica que habilite la prestación del servicio en los términos previstos en la citada ley; por lo tanto, cuando no exista una vinculación regular al servicio y aun así éste sea obtenido, podrá configurarse una conexión o acometida irregular o no autorizada.

En este sentido, es importante señalar que, cuando el acceso a las redes de los prestadores se realiza de manera informal o sin la debida autorización, no se configuran las plenas prerrogativas que la ley otorga a los usuarios regulares. Asimismo, este tipo de situaciones puede dar lugar a las acciones correspondientes en el ámbito administrativo por parte del prestador, así como a las valoraciones en el escenario judicial, considerando que estas conductas se encuentran descritas en el marco normativo penal vigente, tal como lo señala el artículo 256 del Código Penal.

Al respecto el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.1 define la acometida fraudulenta o clandestina como aquella *derivación de acueducto o alcantarillado no autorizada por la entidad prestadora del servicio.* Frente a este tipo de situaciones, la Ley 142 de 1994 en sus artículos 140 y 141 faculta al prestador para implementar medidas como la suspensión la terminación del contrato y el corte del servicio público domiciliario.

Por consiguiente, en caso de identificarse que, las derivaciones efectuadas entre el medidor totalizador y los micromedidores no cuentan con la validación del prestador, se entendería que, corresponden a derivaciones o acometidas no autorizadas, habilitando así la aplicación de las medidas previstas en la Ley 142 de 1994 y en el respectivo contrato de condiciones uniformes.

3. Recuperación de consumos no facturados (límite de 150 días).

En caso de respuesta afirmativa a los interrogantes anteriores, ¿se encuentra facultado el prestador para recuperar consumos dejados de facturar por un periodo superior a ciento cincuenta (150) días, con fundamento en la excepción prevista en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994, la figura del dolo contractual?

En relación con la recuperación de consumos dejados de facturar, la regla general es que los cobros derivados de errores, omisiones o investigaciones por desviaciones significativas se encuentran sometidos a la limitación temporal, es decir, cinco (5) meses, prevista en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

No obstante, cuando se encuentre debidamente acreditado que la falta de facturación obedeció al dolo del suscriptor o usuario, la excepción prevista en dicha disposición permite al prestador recuperar los consumos dejados de facturar por los períodos que logre demostrar a través de los mecanismos de determinación del consumo previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Estará en cabeza del prestador del servicio público domiciliario demostrar el dolo con el que actuó el suscriptor y/o usuario, entendiendo así que, la carga de la prueba recae sobre la empresa, la cual deberá aportar un sustento técnico plenamente idóneo.

En consecuencia, solo si el prestador cumple de forma satisfactoria con la carga procesal de probar el dolo del suscriptor o usuario, sustentada con la rigurosidad técnica comprobable de los consumos efectivamente suministrados, el prestador podrá efectuar el cobro de dichos consumos sin que resulte aplicable la limitación temporal de cinco (5) meses prevista en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

4. Configuración de defraudación de fluidos:

¿En los supuestos descritos se configuran elementos que permitan inferir la posible comisión del delito de defraudación de fluidos, tipificado en el artículo 256 del Código Penal (Ley 599 de 2000)?

La obtención del servicio mediante conexiones, acometidas o derivaciones no autorizadas por el prestador, así como la alteración de las acometidas o de los dispositivos de medición, corresponde a conductas que pueden generar las consecuencias previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios y en las demás normas aplicables.

En ese sentido, los prestadores podrán protegerse de las conductas que afecten la prestación de los servicios públicos domiciliarios por medio de acciones policivas y de las actuaciones judiciales a que haya lugar.

Particularmente, frente a las acometidas y/o derivaciones fraudulentas, el prestador podrá desarrollar las actuaciones prevista en el ordenamiento jurídico para la protección de la prestación del servicio y de su infraestructura, así como poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes cuando considere que éstos puedan corresponder a las conductas prevista en el artículo 256 del Código Penal.

Ahora, si esas acometidas y/o derivaciones fraudulentas se realizan en el marco de un contrato de servicios públicos domiciliarios, el prestador además podrá suspender el servicio en el marco de lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994.

5. Cobro de cargos fijos

¿Está facultado el prestador para cobrar cargos fijos respecto de las unidades no incorporadas o no legalizadas, aun cuando no exista medición individualizada ni vinculación formal al servicio?

El artículo 90 de la Ley 142 de 1994 establece los cargos que se pueden incluir en las tarifas, los cobros permitidos en la factura, sin perjuicio de lo establecido por las comisiones de regulación, son: (i) un cargo por unidad de consumo, (ii) un cargo fijo y (iii) un cargo por aportes de conexión.

A su vez, del artículo 148 de la Ley en mención, se observa que en las facturas de los servicios públicos no se pueden cobrar servicios no prestados, tarifas o conceptos diferentes a los establecidos en las condiciones uniformes de los contratos de prestación del servicio público domiciliario.

En este sentido, la facturación constituye un acto fundamental dentro de la relación de prestación del servicio, en tanto materializa el cobro de los conceptos autorizados por la ley y la regulación aplicable.

Por consiguiente, la procedencia del cobro de cargos fijos debe analizarse a partir de la existencia de los presupuestos jurídicos y regulatorios que habilitan la prestación del servicio y la facturación de los conceptos autorizados. En consecuencia, la sola ausencia de medición individualizada no excluye, por sí misma, la posibilidad de efectuar los cobros previstos en la regulación; sin embargo, éstos deberán encontrarse soportados en las condiciones que regulan la prestación del servicio, en los mecanismos de determinación del consumo legalmente previstos y en las condiciones uniformes del respectivo contrato.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)