

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **17**

Bogotá D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-181

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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 EN EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO EN PROPIEDADES HORIZONTALES.

Subtemas: Régimen de macro medición, medidores totalizadores y medidores de control en inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal.

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

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas medición y consumos en el servicio público domiciliarios de acueducto en propiedad horizontal, las cuales serán respondidas en el acápite de conclusiones, conforme con las diferentes solicitudes acumuladas.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 675 de 2001⁶

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷

Resolución CRA 943 de 2021⁸

Resolución MVCT 330 de 2017⁹

Concepto SSPD-OJ-2025-229

Concepto SSPD-OJ- 2025-092

Concepto SSPD-OJ-2024-069

Concepto CRA 151411 de 2024

CONSIDERACIONES

Previo a resolver los diferentes interrogantes planteados, es necesario aclarar que en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto como la planteada en la consulta, 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 conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Lo anterior significa que las respuestas emitidas por esta dependencia a las solicitudes de consulta o concepto, son el resultado de la interpretación jurídica a la normativa que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que emana de esta Oficina, como área

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

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

⁶ "Por la cual se 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 "Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS"

encargada de fijar la posición jurídica dentro de esta Superintendencia, sin que en ningún caso los criterios contenidos en sus conceptos resulten vinculantes o de obligatorio cumplimiento.

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

Teniendo claro lo anterior, para dar contexto a las inquietudes planteadas, se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos: (i) el régimen general de medición del consumo en el servicio público domiciliario de acueducto; (ii) las reglas de medición e imputación de consumos en propiedades horizontales; y (iii) Los instrumentos de medida y la competencia técnica exclusiva para la determinación de anomalías.

(i) El régimen general de medición del consumo en el servicio público domiciliario de acueducto.

De manera inicial, de conformidad con lo señalado en los artículos 128¹⁰ y 129¹¹ de la Ley 142 de 1994, la relación contractual entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores y/o usuarios, nace a partir de la celebración de un contrato de prestación de los servicios públicos domiciliarios. Contrato que es de adhesión, bilateral, uniforme y consensual, en virtud del cual un prestador de servicios públicos domiciliarios, siempre que el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por el prestador, prestará al usuario el servicio público domiciliario a cambio de un precio, siendo el consumo el elemento principal que se cobra en la factura.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el objeto de la consulta es el servicio público de acueducto, es preciso señalar las siguientes definiciones establecidas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994:

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

(...)

14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. (...)” (Subraya fuera del texto).

¹⁰ “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. (...)”

¹¹ “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. (...)” (subraya fuera de texto)

En el mismo sentido, el numeral 45 del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, define este servicio así:

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

45. Servicio público domiciliario de acueducto o servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También forman parte de este servicio las actividades complementarias tales como captación de agua, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. (...) (Subraya fuera del texto).

Conforme con los artículos antes citados, se puede inferir que los artículos 14 de la Ley 142 de 1994 y 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 explicitan que la medición hace parte integral y obligatoria de la definición del servicio de acueducto.

En armonía con lo anterior, el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 señala como uno de los derechos de los usuarios el de obtener de los prestadores la medición real de sus consumos, la cual debe ser individual. La norma establece:

“ARTÍCULO 9. DERECHO DE LOS USUARIOS. (Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS.). El texto corregido es el siguiente:> Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley. (...) (Subraya fuera de texto).

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

“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales. (...). (Subraya fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento jurídico sectorial reconoce la medición individual del consumo como regla general para la determinación del valor facturable del servicio de acueducto, mientras que los mecanismos de estimación del consumo constituyen mediciones excepcionales cuya aplicación debe encontrarse debidamente sustentada la causal que conllevo a determinar el consumo estimado.

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

Ahora bien, la determinación de la procedencia de cualquiera de los mecanismos previstos por el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 corresponde a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso y a la aplicación de los procedimientos establecidos en el marco normativo y Enel contrato de condiciones uniformes.

(ii) Reglas de medición e imputación de consumos en propiedades horizontales.

En el marco de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el artículo 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 impone la obligatoriedad de que, siempre que sea técnicamente posible, cada una de las unidades privadas e independientes cuente con su propio medidor individual de acueducto.

Ahora bien, respecto de las áreas comunes, a partir del artículo 2.3.1.3.2.3.11., desarrolla lo concerniente a la medición de los consumos, para lo cual señala la obligatoriedad de los medidores de acueducto de conformidad con lo señalado en la regulación emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. Sobre el particular, esta Oficina a través del Concepto SSPD-OJ-2018-499, reiterado a través de Concepto SSPD-OJ-2025-229 señaló:

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

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

En desarrollo de las anteriores previsiones legales, se expidió el Decreto 229 de 2002,

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

“Artículo 2.3.1.3.2.3.12. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto. De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micro medición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.

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

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

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

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

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

Conforme a las normas citadas, se deduce con claridad que tanto los usuarios como los prestadores tienen el derecho y el deber a que los consumos se midan de manera individual, salvo que razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social así lo impidan. Si estas razones no existen, y el prestador no mide individualmente los consumos de sus usuarios, pudiendo hacerlo, las consecuencias de ello serán el incumplimiento de la normativa vigente en la materia, la eventual sanción de dicha vulneración, y la posibilidad

de que el prestador pierda el precio que viene facturando.

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

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

(...) **31. Medidor:** Dispositivo encargado de medir y acumular el consumo de agua.

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

33. Medidor de Control: Dispositivo propiedad del prestador del servicio de acueducto, empleado para verificar o controlar temporal o permanentemente el suministro de agua y la existencia de posibles consumos no medidos a un suscriptor o usuario. **Su lectura no debe emplearse en la facturación de consumos.**

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

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

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

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

Las áreas comunes de edificios o unidades inmobiliarias cerradas deben disponer de medición que permitan facturar los consumos correspondientes. De no ser técnicamente posible la medición individual del consumo de áreas comunes, se debe instalar un medidor general en la acometida y calcular el consumo de las áreas comunes como la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales. (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior, confirma la regla general a que nos hemos referido, según la cual cada usuario

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

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

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

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

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

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

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

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

A su vez, la normativa citada distingue claramente entre el medidor general o totalizador y el medidor de control. Este último constituye un instrumento destinado a la verificación del suministro y a la detección de posibles diferencias entre los consumos registrados y el volumen suministrado, sin que sus registros puedan utilizarse directamente para efectos de facturación.

Ahora bien, la existencia de diferencias entre los registros de un medidor general o totalizador y la sumatoria de los consumos registrados por los medidores individuales constituye un elemento que puede justificar la realización de verificaciones técnicas por parte del prestador, pero por sí sola no permite atribuir anomalías, alteraciones o consumos no medidos a un usuario determinado, ni sustituye los procedimientos de verificación previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 81. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS COMUNES. Los consumos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y gas en las zonas comunes y el espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas serán pagados por estas de acuerdo en lo dispuesto en el parágrafo del artículo 32 de la presente ley.

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

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

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 32. OBJETO DE LA PERSONA JURÍDICA. *La propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular. Su objeto será administrar correcta y eficazmente los*

bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal.

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

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

Conforme con la norma, la propiedad horizontal como persona jurídica se considera usuaria única para los servicios públicos domiciliarios en zonas comunes, si así lo solicita, entendiendo que en estas deberá existir un medidor individual.

En consecuencia, dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios, la medición individual constituye la regla general para la determinación de los consumos y la facturación en propiedades horizontales, mientras que los mecanismos asociados a medidores generales, totalizadores o de control responden a finalidades específicas definidas por la regulación. Por ello, cualquier análisis relacionado con diferencias entre mediciones, imputación de consumos o determinación de eventuales anomalías deberá sujetarse a los procedimientos técnicos, jurídicos previstos en la norma y en el contrato de condiciones uniformes.

(iii) Los instrumentos de medida y la competencia técnica exclusiva para la determinación de anomalías.

En relación con la revisión previa, el proceso de facturación y las desviaciones significativas en los servicios de acueducto y alcantarillado, es importante traer a colación lo señalado por esta Oficina Asesora en el Concepto SSPD-OJ-2024-069 en donde se indicó lo siguiente:

“(…) de conformidad con el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos domiciliarios, previo a la preparación de la factura de cobro del servicio, están en la obligación de verificar si se presenta una desviación significativa.

Para el efecto, deben verificar si existe una variación positiva o negativa que supere un rango determinado en relación con el consumo promedio histórico del usuario, conforme con lo indicado en la regulación o el contrato, dependiendo el servicio de que se trate. La norma señala:

“Artículo 149. De la revisión previa. Al preparar las facturas, es obligación de las empresas investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Mientras se establece la causa, la factura se hará con base en la de períodos anteriores o en la de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes o mediante aforo individual; y al aclarar la causa de las desviaciones, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonarán o cargarán al suscriptor o usuario, según sea el caso.”
(Subraya fuera de texto)

En este sentido, el inciso 3 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 149 referido, señalan como obligación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios la de ayudar a los usuarios a detectar e investigar la causa de las fugas, así como determinar las razones de posibles desviaciones significativas en el consumo.

En efecto, sobre la investigación por desviación significativa para los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021, señala lo siguiente:

“Artículo 1.13.1.6. Desviaciones significativas. Para efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, se entenderá por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes que se señalan a continuación:

- a. Treinta y cinco por ciento (35%) para usuarios con un promedio de consumo mayor o igual a cuarenta metros cúbicos (40m³).
- b. Sesenta y cinco por ciento (65%) para usuarios con un promedio de consumo menor a cuarenta metros cúbicos (40m³).
- c. Para las instalaciones nuevas y las antiguas sin consumos históricos válidos, el límite superior será 1.65 veces el consumo promedio para el estrato o categoría de consumo y el límite inferior será 0.35 multiplicado por dicho consumo promedio. Si el consumo llegara a encontrarse por fuera de estos límites, se entenderá que existe una desviación significativa.

Parágrafo. En zonas donde exista estacionalidad en el consumo, la comparación del consumo a la que se refiere este artículo, podrá realizarse con el mismo mes del año inmediatamente anterior. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 1.3.20.6).”

En consecuencia, en el artículo transcrito se establecen los porcentajes específicos, a partir de los cuales se entiende que existe una desviación significativa, tanto para los aumentos como en las reducciones de los consumos que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a estos porcentajes.

De manera que, cuando se verifique la existencia de una variación en el consumo, debe adoptar mecanismos eficientes que le permitan investigar la causa respectiva. En este

sentido, el prestador del servicio, en aras de ayudar al usuario a detectar las causas de una eventual desviación significativa del consumo, puede realizar visitas técnicas a los inmuebles de los usuarios, para lo cual, deberá atender el procedimiento y las indicaciones señaladas en el acápite anterior.”

De conformidad con el artículo 149 de la Ley 142 de 1994, es obligación de las empresas de servicios públicos investigar las desviaciones significativas frente a consumos anteriores al preparar las facturas. El debido proceso implica que, antes de emitir la factura, la empresa debe realizar una revisión previa para determinar si existe una variación positiva o negativa que supere los porcentajes establecidos por la regulación o el contrato.

A su vez, para el caso de los servicios de acueducto y alcantarillado se entiende por desviaciones significativas, en el período de facturación correspondiente, los aumentos o reducciones en los consumos, que, comparados con los promedios de los últimos tres períodos, si la facturación es bimestral, o de los últimos seis períodos, si la facturación es mensual, sean mayores a los porcentajes señalados en el artículo 1.13.1.6 de la Resolución CRA 943 de 2021.

Así pues, mientras se establece la causa de la desviación, la factura se hará con base en los consumos de períodos anteriores, de suscriptores o usuarios en circunstancias semejantes, o mediante aforo individual. Una vez aclarada la causa, las diferencias frente a los valores que se cobraron se abonan o cargan al usuario, según corresponda.

Dentro del procedimiento establecido, el prestador deberá notificar al usuario sobre la realización de la visita y en ella, efectuar las pruebas técnicas para determinar la causa de la desviación. Posteriormente, deberá notificar al usuario la fecha y hora de la visita, y en esta última, deberá elaborar un acta de visita con los hallazgos y observaciones, garantizando el derecho de defensa y contradicción del usuario.

Por lo anterior se concluye que, antes de facturar, la empresa debe investigar toda desviación significativa, informando al usuario que practicará las debidas pruebas técnicas y dejará constancia de las novedades en acta de la visita.

En cuanto a la revisión y cambio de instrumentos de medida y la competencia técnica exclusiva para la determinación de anomalías, esta Superintendencia mediante Concepto SSPD– OJ-2025-092 señaló:

“(…) Con respecto a la revisión y cambio de medidor, esta Superintendencia mediante el Concepto Unificado SSPD -OJ-2009-2, en el cual señala:

(…) En atención a lo previsto por el artículo 144 de la Ley 142 de 1994, son dos las causas por las cuales deben reemplazarse o repararse los medidores a costa del usuario y a satisfacción de la empresa: i) Por mal funcionamiento o ii) Por desarrollo tecnológico. En cualquier caso, si el suscriptor, pasado un período de facturación no ha tomado las acciones para hacerlo, la persona prestadora podrá hacerlo por cuenta del usuario. Tratándose de los servicios de acueducto y alcantarillado, debe recordarse que el artículo 12 de la Resolución CRA 413 de 2006, exige al prestador el aviso de la visita de revisión o retiro provisional.

Las causales anotadas son independientes y autónomas, de forma tal que no se puede predicar el mal funcionamiento en virtud de un desarrollo tecnológico, ni un cambio por desarrollo tecnológico como consecuencia de un mal funcionamiento.

En efecto, la primera de ellas obedece estrictamente a que el funcionamiento del medidor no permite determinar en forma adecuada los consumos, de forma que posiblemente existan fallas o irregularidades y por consiguiente la necesidad de que se pongan en conocimiento del usuario y/o suscriptor las razones para reponer o reparar el equipo de medida, junto con el respectivo reporte de ensayo, certificado de calibración y/o informe técnico de inspección expedido por un laboratorio debidamente acreditado por la ONAC o quienes tengan tales funciones (...). (Subrayado fuera de texto)

Lo anterior implica que, en eventos de cambio de medidores por mal funcionamiento y por avance tecnológico, los prestadores deberán notificar y explicar al usuario tal decisión, junto con el certificado de calibración o informe técnico de inspección del respectivo laboratorio, para que: (i) el usuario pueda elegir con libertad al proveedor del equipo de medida, de acuerdo con las características solicitadas por el prestador antes que trascurra un periodo de facturación y (ii) se pueda identificar las razones que justifican el reemplazo.

Ahora bien, atendiendo los planteamientos de este interrogante, es importante señalar que la pretensión de revisión, cambio o reposición de los instrumentos de medida son asuntos que, si bien se encuentran relacionados con la prestación de los servicios públicos, no hacen parte de los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

En consecuencia, si la reclamación presentada al prestador, es concretamente la revisión, cambio o reposición de los instrumentos de medida, la respuesta otorgada no será susceptible de recursos, al no acreditar el requisito de procedibilidad exigido por el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, es decir, que verse sobre actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación.

Ahora bien, en relación con las reclamaciones relacionadas con la medición de consumos con base en los cuales se efectúa la facturación si proceden los recursos, pues como se mencionó el consumo es el elemento principal de la factura de servicios públicos. (...) (Subraya fuera de texto).

En sentido, cuando sea requerido el cambio de medidor por los aspectos contemplados en la Ley, en el servicio público domiciliario de acueducto la regulación establece el deber del prestador de notificar al usuario de esta decisión, entre otros, con el fin de que éste pueda elegir si adquiere el equipo directamente con el prestador, o si lo hace a través de cualquier otro proveedor existente en el mercado, amparado en los derechos que le otorga la Ley 142 de 1994.

Por lo anterior y de acuerdo con la lectura integral de los artículos 144 y 146 de la Ley 142 de 1994, se colige que el retiro, revisión formal y eventual declaración de obsolescencia o mal funcionamiento de un medidor es una atribución e instrumento operativo regulado de forma exclusiva en cabeza del **prestador del servicio público** motivo por el cual, ni los copropietarios de forma particular, ni los administradores de un edificio bajo el régimen de propiedad horizontal,

cuentan con la competencia legal, facultades policivas o idoneidad técnica para manipular contadores, decretar unilateralmente anomalías o derivar de ello sanciones o cobros coercitivos particulares.

En ese sentido, la identificación de eventuales anomalías o irregularidades en los instrumentos de medición debe encontrarse soportada en los mecanismos técnicos y documentales previstos en el marco normativo y en observancia con el contrato de condiciones uniforme, incluyendo las verificaciones, ensayos, informes o actuaciones que resulten procedentes según cada situación.

Por consiguiente, cualquier decisión relacionada con la facturación, la determinación de consumos, la adopción de medidas respecto de instrumentos de medición o la asignación de consecuencias económicas deberá fundamentarse en los procedimientos, medios de prueba y garantías previstos en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, con observancia del debido proceso y de los derechos de defensa y contradicción que asisten a los usuarios.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se responden en forma general las preguntas presentadas en el escrito de consulta como a continuación sigue:

1. ¿Puede la administración de la copropiedad, sin dictamen técnico oficial del prestador, tratar como demostrada una presunta anomalía, alteración o irregularidad del medidor individual y derivar de ello consecuencias económicas individualizadas?

De acuerdo con el régimen de los servicios públicos domiciliarios, la administración de la copropiedad no es competente para declarar, de manera unilateral, la existencia de anomalías, alteraciones o irregularidades en los instrumentos de medida individual, ni para derivar de ello cobros o consecuencias económicas individualizadas a los copropietarios.

Corresponde de manera exclusiva a la empresa prestadora adelantar las actividades de medición, verificación de consumos, investigación de desviaciones significativas y demás actuaciones técnicas relacionadas con los instrumentos de medida, de conformidad con los procedimientos y requisitos previstos en la ley y la regulación aplicable.

En este sentido, la determinación de eventuales anomalías o irregularidades asociadas a la medición de consumo debe encontrarse sustentadas en las verificaciones y actuaciones técnicas que resulte procedente en cada caso. Por ello, la adopción de decisiones que impliquen la asignación de consumos, cobros o consecuencias económicas individualizadas requiere contar con elementos objetivos y soportes técnicos suficientes que permitan sustentar dicha determinación, con observancia de las garantías propias del debido proceso.

En consecuencia, la sola existencia de diferencias entre registros de consumo, apreciaciones de terceros o valoraciones que no se encuentren soportadas en las verificaciones técnicas correspondientes no constituye, por sí misma, fundamento suficiente para atribuir a un usuario determinado anomalías en su medición ni para derivar consecuencias económicas individualizadas.

2. Cuando en una propiedad horizontal se alega diferencia entre el medidor totalizador y la suma de medidores internos, ¿cuál es el cauce sectorial correcto para esclarecer el asunto y qué autoridad tiene competencia técnica para determinar si existe o no anomalía en un medidor individual?

De acuerdo con el régimen de los servicios públicos domiciliarios, cuando se presenten diferencias entre el medidor totalizador y la sumatoria de los medidores individuales, corresponde acudir al prestador del servicio público de acueducto para que adelante las verificaciones e investigaciones técnicas que resulten procedentes, incluyendo aquellas relacionadas con posibles desviaciones significativas, medición de consumos y funcionamiento de los instrumentos de medida.

En este sentido, la determinación de eventuales anomalías o irregularidades asociadas a un medidor individual corresponde al prestador del servicio público domiciliario, en el marco de los procedimientos previstos en la ley y el contrato de condiciones uniforme, sustentándose para ello en las verificaciones y soportes técnicos correspondientes, incluidos los reportes de ensayo, certificados de calibración e informes técnicos emitidos por laboratorios de metrología acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), cuando ello resulte procedente.

Por consiguiente, la existencia de diferencias entre un medidor totalizador y la sumatoria de los medidores individuales constituye una circunstancia que puede dar lugar a la realización de verificaciones técnicas por parte del prestador, pero no permite, por sí sola, concluir la existencia de anomalías en un medidor determinado ni atribuir responsabilidades individuales sin el correspondiente soporte técnico y procedimental.

3. ¿Es jurídicamente procedente construir cobros o consecuencias económicas individualizadas respecto de una unidad privada sin verificación técnica oficial del prestador que determine el hecho, su alcance, el período afectado y su incidencia real en el consumo facturable?

La determinación de los consumos y su correspondiente facturación deben sustentarse, como regla general, en la medición real del consumo y, de manera excepcional, en los mecanismos de estimación expresamente previstos en la ley y la regulación aplicable. En consecuencia, la adopción de cobros o consecuencias económicas individualizadas asociadas al consumo de una unidad privada requiere contar con soporte técnico y procedimental suficiente que permita establecer los hechos que las fundamentan, su alcance, el período involucrado y su incidencia en el consumo facturable.

Por lo tanto, cualquier determinación que implique atribuir consumos, diferencias de medición o consecuencias económicas a un usuario específico debe encontrarse respaldada en las verificaciones y actuaciones previstas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, garantizando la debida sustentación técnica y el respeto de los derechos de información, defensa y contradicción que asisten a los usuarios.

4. Conforme al artículo 146 de la Ley 142 de 1994, ¿el consumo real medido sigue siendo el elemento principal del precio a cobrar al usuario, de modo que cualquier excepción o ajuste requiera soporte técnico y procedimental suficiente?

El artículo 146 de la Ley 142 de 1994 consagra que el consumo real medido es el elemento principal del precio del contrato. Al ser un derecho de rango legal, cualquier alteración, reajuste, cobro por desviación o inaplicación de la lectura del medidor individual requiere una justificación técnica plena (informe de laboratorio acreditado) y el agotamiento del respectivo trámite administrativo debidamente notificado por parte de la empresa prestadora.

5. En un escenario en el cual el consumo histórico del apartamento no presenta variación significativa, el promedio reportado es cercano a 5 m³ y el desfase señalado corresponde a un período posterior al mantenimiento realizado en junio de 2024, ¿resulta sectorialmente razonable individualizar responsabilidad económica sin correlación técnica, temporal y material suficiente?

En sede de consulta, esta Oficina Asesora Jurídica no se pronuncia sobre situaciones de carácter particular y concreto, por lo cual se responde de manera general y en abstracto que, bajo los principios de eficiencia y medición real que rigen el sector, no resulta procedente deducir responsabilidades económicas individuales con base en conjeturas, nexos temporales indirectos o suposiciones ajenas a la regulación.

En términos generales, la atribución de responsabilidades económicas asociadas al consumo de los servicios públicos domiciliarios requiere que las decisiones correspondientes se encuentren sustentadas en los procedimientos, verificaciones y soportes técnicos previstos en el régimen aplicable al sector y los lineamientos del contrato de condiciones uniforme. En ausencia de tales elementos, debe prevalecer la medición efectuada mediante los instrumentos de medida legalmente instalados, por constituir el consumo real medido el elemento principal del precio del contrato, de conformidad con el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

Cordialmente.

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)