SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 359 DE 2021

(mayo 21)

XXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de Concepto[1]

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 990 de 2002[2], la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios, es competente para "…absolver las consultas jurídicas externas relativas a los servicios públicos domiciliarios."

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011[3], sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015[4].

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

Se manifiesta como antecedente que en un conjunto residencial constituido por 81 unidades residenciales con instrumentos de medición individual, al igual que las zonas comunes, el prestador del servicio de acueducto, efectuó la instalación de un medidor de control, que señaló un consumo no identificado. Luego de solucionar fugas menores y daños en medidores por la administración, se solicitó una visita al prestador, en la que se determinó que a pesar de que los medidores y las redes internas no presentaban daños ni alteraciones, el medidor de control seguía marcando consumo. Al revisar los pozos de aguas negras, se detectó una fuga imperceptible, la cual se solucionó. Con fundamento en ello, el prestador del servicio procedió a facturar los

periodos anteriores en que la fuga estuvo presente, por un valor de treinta millones de pesos. Con fundamento en ello se formula la siguiente consulta:

"(…) me permito solicitar a usted se sirva emitir CONCEPTO frente a facturación y pago por fugas en propiedad horizontal con cargo al Medidor de control o macromedidor de parte de la empresa (…)

Frente a lo anterior consideramos que este cobro no debe hacerse toda vez que el mismo no corresponde a un consumo y por el contrario esta pérdida de agua se dio sin culpa o dolo del suscriptor del servicio y no fue posible haberse solucionado antes por cuanto era IMPERCEPTIBLE.

En mérito de lo anterior solicitamos se sirva aclarar lo pertinente en cuanto al cobro de la factura del llamado MACROMEDIDOR, con ocasión de una FUGA IMPERCEPTIBLE."

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994[5]

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015[6]

CONSIDERACIONES

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

En este sentido, en el presente documento se efectuarán algunas consideraciones relacionadas con los siguientes ejes temáticos (i) fugas imperceptibles; y (ii) medidores de control.

- **Fugas imperceptibles.**

Conforme con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, tanto el prestador del servicio, como el usuario y/o suscriptor del mismo, tienen derecho a que el consumo se mida y a que sea el elemento principal del precio, para lo cual se emplearán los instrumentos que la técnica ha hecho disponibles. Por su parte, el artículo 144 de dicha Ley señala que los contratos uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos.

En este sentido es claro, que la regla general en materia de medición de consumos, 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 solamente de forma excepcional, los prestadores de servicios públicos podrán efectuar el cobro del consumo, empleando los mecanismos contemplados por el legislador en el citado artículo 146, esto es, por promedio o por aforo.

Esta regla general sobre la medición individual y la determinación del consumo, en cuanto se refiere a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, se encuentra contemplada en el artículo 2.3.1.3.2.3.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que sobre el particular señala lo siguiente:

"ARTICULO 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. (Decreto 302 de 2000, art. 16, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 5)." (Negrilla fuera del texto)

De lo anterior se colige, que en efecto es imperiosa la medición para efectos del cobro de los servicios públicos domiciliarios, sin perder de vista, que existen casos en los que, de forma excepcional, no es posible determinar el valor del consumo a través de los dispositivos de medida, como bien lo señala el referido artículo 146, en el que se establecen tanto los presupuestos, como las consecuencias jurídicas pertinentes.

En relación con las fugas imperceptibles, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el mencionado artículo 146, que sobre el particular establece:

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

En cuanto se refiere a las características de las fugas, esto es, que sean perceptibles o imperceptibles, el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, determina lo siguiente: "22. **Fuga imperceptible.** Volumen de agua que se escapa a través de las instalaciones internas de un inmueble y se detecta solamente mediante instrumentos apropiados, tales como los geófonos. 23. **Fuga perceptible.** Volumen de agua que se escapa a través de las instalaciones internas de un inmueble y es detectable directamente por los sentidos".

Conforme con lo indicado, la determinación de la clase de fuga dependerá de la naturaleza y del lugar en el cual se esté presentando. En todo caso, cuando se acredite la existencia de una fuga imperceptible, el prestador deberá efectuar el cobro del servicio conforme lo señala la ley durante un período, esto es (i) por promedio, (ii) por promedio de usuario similar o (iii) por aforo individual, y adicionalmente tiene la obligación de ayudar a detectar la causa de la fuga y el lugar en el cual se está presentando.

Una vez detectado el lugar y el origen de una fuga de esta naturaleza, el suscriptor y/o usuario del servicio cuenta con un término de dos meses, para adoptar las medidas necesarias para corregirla, y mientras ello ocurre, el prestador debe determinar el cobro de la factura, conforme al consumo promedio de los últimos seis meses, y vencido el plazo otorgado al usuario, el prestador procederá a efectuar el cobro del consumo que detecte el medidor, sin perjuicio de que el usuario haya corregido o no la fuga.

En este orden de ideas, es claro que el prestador cuenta con mecanismos legales claramente establecidos para determinar el consumo facturable, tanto cuando se acredite la existencia de una fuga imperceptible, como durante el término de dos meses otorgado al usuario para su reparación.

Es de señalar adicionalmente, que si bien el prestador tiene la obligación de ayudar a detectar el sitio y la causa de la fuga, en el evento de que sea el usuario quien la detecta, antes de que el prestador inicie las acciones necesarias para el efecto, deberá el usuario realizar la reparación pertinente, ya que es su deber hacerlo, en razón a que es el único responsable del mantenimiento y cuidado de las redes internas que le permiten abastecerse del servicio público domiciliario, como bien lo señala el artículo 2.3.1.3.2.3.17. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, "el costo de reparación o reposición de las acometidas y medidores estará a cargo de los suscriptores o usuarios, una vez expirado el período de garantía en los

términos del artículo 15 de este capítulo. Es obligación del suscriptor o usuario mantener la cámara o cajilla de los medidores limpia de escombros, materiales, basuras u otros elementos".

- **Medidores de Control.**

El artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, contiene 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".

De lo indicado en estas definiciones, es dable colegir que lo que diferencia cada uno de los dispositivos de medida referidos, es la función que en cada caso cumplen, es decir, el propósito con el que han sido instalados, ya que mientras el individual está destinado a efectuar la medición del consumo de un usuario específico, el medidor de control, como su nombre lo indica, tiene como objeto controlar el suministro de agua a un usuario, con el propósito de detectar posibles consumos no medidos. Por su parte, 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, mientras que 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, con el objeto de calcular el consumo de las áreas comunes, el cual resultará de la diferencia entre el volumen registrado por el medidor general, y la suma de los consumos registrados por los medidores individuales.

Ahora bien, en cuanto se refiere al medidor de control, y teniendo en cuenta que este es utilizado para verificar de forma temporal o permanente el suministro de agua a un usuario, sin que el mismo pueda ser empleado para facturar consumos, a diferencia de los individuales y totalizadores, sino que como se indicó, su propósito es el de detectar posibles consumos no medidos, es dable colegir que la lectura o registro que este arroje, no puede ser empleado para facturar el servicio de la copropiedad o de los usuarios responsables del consumo no medido, ni para cobrar presuntas perdidas por consumos no medidos, como se infiere de la definición del mismo.

En este punto, es procedente reiterar lo señalado por esta Oficina en el Concepto SSPD-OJ-2019-541, en el que sobre el particular se indicó:

"Ahora bien, es preciso recordar lo manifestado por esta Oficina a través de Concepto SSPD-OJ-2018-439, en donde se dispone que, 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 con las definiciones anteriores, lo que permitiría su cobro a los usuarios que se benefician del mismo.

Desde ese punto de vista, la función del medidor de control, cuando existe medición individual tanto de los inmuebles privados como de las zonas comunes, será la de determinar pérdidas y fraudes, los cuales serán la diferencia positiva entre la suma de los valores consumidos y totalizados por todos los medidores de la copropiedad, incluido el medidor individual de zonas comunes y la medida establecida en el medidor de control.

En el caso de que existan tales pérdidas, el prestador deberá, en términos del inciso 3 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, entrar a ayudar al usuario o usuarios a detectar el sitio y la causa de las fugas, de manera que las mismas se remedien y puedan cobrarse a su real responsable, en este caso, a la copropiedad o a alguno o varios de sus copropietarios. Si ello no se hace, no podría el prestador simplemente asignar la pérdida vía factura a alguno de sus usuarios, a quienes se les estaría cobrando un consumo aparentemente no realizado o respecto del cual no existe prueba de quién lo realizó. Lo anterior, resultando violatorio del debido proceso.

En ese sentido, en el Concepto antes citado, esta Oficina fue clara al indicar que “En cualquier caso, la empresa no podrá hacer cobro alguno por concepto de recuperación de pérdidas, hasta tanto no haya determinado la causa de las mismas, para lo cual, además, deberá tener en cuenta el término temporal previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.”

Conforme con lo anterior, y teniendo en cuenta que la función del medidor de control, cuando existe medición individual tanto de los inmuebles particulares o individuales, como de las zonas comunes de la unidad inmobiliaria, es la de determinar pérdidas del líquido vital, es de señalar que en el evento de que existan dichas pérdidas por fugas imperceptibles, el prestador se encuentra obligado a ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las mismas, con el propósito de que sean reparadas y pueda efectuarse el cobro al responsable, atendiendo las disposiciones que sobre determinación del valor del consumo, se encuentran contempladas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

Sin la atención de este procedimiento, no puede el prestador simplemente asignar la pérdida vía factura a un usuario individual, pues el cobro efectuado de esta forma, es violatorio de las disposiciones legales que conforman el régimen de los servicios públicos y además del debido proceso a quien se le está efectuando el cobro de un consumo aparentemente no realizado, y respecto del cual no existe prueba de quién lo realizó, más aún cuando se demuestra que los instrumentos de medición individual instalados, se encuentran funcionando en debida forma. Para terminar, no se puede perder de vista, que en estos casos, de igual forma aplica el término temporal previsto en el artículo 150 de la Ley 142 de 1994.

CONCLUSIÓN

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

- Cuando se acredite la existencia de una fuga imperceptible, el prestador deberá determinar el consumo del servicio durante un período, conforme lo señala el inciso 3 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, esto es (i) con base en los de períodos anteriores, (ii) con base en los de usuarios en circunstancias similares o (iii) con base en aforo individual, y adicionalmente tiene la obligación de ayudar a detectar la causa de la fuga y el lugar en el cual se está presentando.

- Una vez detectado el lugar y el origen de una fuga de esta naturaleza, el suscriptor y/o usuario del servicio cuenta con un término de dos meses, para adoptar las medidas necesarias para corregirla, y mientras ello ocurre, el prestador deberá determinar el cobro de la factura, conforme al consumo promedio de los últimos

seis meses. Vencido este plazo otorgado al usuario, el prestador procederá a efectuar el cobro del consumo, de acuerdo con lo que detecte el medidor, sin perjuicio de que el usuario haya corregido o no la fuga.

- La función del medidor de control, cuando existe medición individual tanto de los inmuebles particulares o individuales, como de las zonas comunes de la unidad inmobiliaria, es la de determinar pérdidas del líquido vital, y si ocurren por fugas imperceptibles, el prestador debe ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las mismas, para que sean reparadas y pueda efectuarse el cobro al responsable, atendiendo lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994. En todo caso, la lectura de este dispositivo de medida no debe emplearse en la facturación de consumos.

- El prestador no puede cobrar una pérdida vía factura a un usuario individual, sin cumplir con el procedimiento establecido legalmente, pues dicho cobro puede ser violatorio del régimen de los servicios públicos, más aún cuando se demuestra que los instrumentos de medición individual instalados se encuentran funcionando en debida forma.

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

Cordialmente,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Radicado 20215290580052

TEMA: FUGAS IMPERCEPTIBLES.

Subtemas: Medidor de Control.

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

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

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

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

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

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.