



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

Bogotá, D.C.,

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario General

Comisión Sexta Permanente

Cámara de Representantes

Correo electrónico: comision.sexta@camara.gov.co

Bogotá

Asunto: Solicitud de concepto del Proyecto de Ley No. 510 de 2025 (Cámara) y 222 de 2024 (Senado).

Respetado secretario,

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, en ejercicio de sus funciones legales y en particular de las atribuciones conferidas por el régimen de los servicios públicos domiciliarios contenido en la Ley 142 de 1994, se permite emitir el presente concepto técnico-jurídico respecto del Proyecto de Ley No. 510 de 2025 Cámara – 222 de 2024 Senado, *“Por la cual se garantizan normas para el acceso a los servicios públicos domiciliarios, se prohíben los cobros no justificados y se dictan otras disposiciones”*, en lo pertinente a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

1. Consideraciones generales del proyecto

El proyecto de ley analizado persigue finalidades constitucionalmente legítimas relacionadas con el acceso equitativo a los servicios públicos domiciliarios, la transparencia en la facturación y la protección de los usuarios, en especial de aquellos en situación de vulnerabilidad. Estas orientaciones resultan acordes con la función social de los servicios públicos y con el deber del Estado de asegurar su prestación eficiente, continua y universal.

La iniciativa incorpora medidas que responden a problemáticas reales del sector, tales como la inclusión de cobros no autorizados, deficiencias en la información al usuario, dificultades de acceso y tensiones en la asequibilidad del servicio. En este sentido, el proyecto fortalece la dimensión social del régimen de servicios públicos domiciliarios.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

No obstante, del análisis del articulado se derivan algunas tensiones con disposiciones de la Ley 142 de 1994, así como aspectos que requieren precisión normativa para evitar antinomias, asegurar la coherencia jurídica y preservar el equilibrio económico del sistema.

2. Mínimo vital y articulación con el marco jurídico vigente

El artículo 2 del proyecto introduce el reconocimiento de un mínimo vital mensual para los hogares en condición de vulnerabilidad, priorizando los estratos 1 y 2, equivalente, como mínimo, al cincuenta por ciento (50%) del consumo básico de subsistencia definido por la regulación vigente. Esta disposición se estructura en torno a varios elementos: la consagración de un derecho al mínimo vital, la fijación de un umbral cuantitativo, la previsión de su financiación bajo criterios de sostenibilidad fiscal, la focalización mediante instrumentos administrativos y la posibilidad de su ampliación por parte de las entidades territoriales.

Desde el punto de vista constitucional, la medida se alinea con los principios de dignidad humana, igualdad material y solidaridad, en particular en lo relativo al acceso al agua potable como condición básica para el ejercicio de otros derechos fundamentales. En este sentido, la figura del mínimo vital no es ajena al ordenamiento jurídico colombiano, sino que ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia constitucional, en decisiones como las sentencias T-546 de 2009, T-891 de 2014, T-394 de 2015, T-641 de 2015, T-760 de 2015, T-034 de 2016, T-302 de 2017 y T-188 de 2018, en las cuales se ha reconocido que el acceso a una cantidad mínima de agua es indispensable para garantizar condiciones de vida digna.

En desarrollo de esta línea jurisprudencial, se ha consolidado un estándar de referencia según el cual el mínimo vital de agua equivale aproximadamente a 50 litros por habitante por día. Este estándar ha sido recogido en instrumentos internacionales, en particular en la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, así como en resoluciones de la Asamblea General que reconocen el acceso al agua como un derecho humano esencial.

En el ámbito normativo interno, el Decreto 0776 de 2025 incorpora este estándar al establecer que el mínimo vital de acueducto corresponde a 50 litros por habitante por día, tanto en zonas urbanas como rurales, y que dicho volumen será equivalente para el servicio de alcantarillado. Esta definición introduce un criterio técnico basado en consumo per cápita, el cual permite una aproximación más precisa a las necesidades reales de los usuarios, considerando el tamaño del hogar y las condiciones de uso.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

Frente a este marco, el proyecto de ley propone una metodología distinta, al definir el mínimo vital como un porcentaje del consumo básico de subsistencia (50%), lo que plantea una diferencia conceptual relevante. Mientras que el enfoque del decreto y de la jurisprudencia constitucional se basa en un estándar absoluto de consumo por persona, el proyecto adopta un criterio relativo vinculado a una categoría regulatoria (consumo básico), que puede variar según condiciones técnicas, geográficas y regulatorias.

Esta diferencia metodológica puede generar diversos efectos. Por una parte, el criterio porcentual puede resultar más flexible en su integración con el esquema tarifario existente; sin embargo, también puede alejarse del estándar de suficiencia material definido por la jurisprudencia constitucional y por referentes internacionales, en la medida en que el 50% del consumo básico no necesariamente equivale, en todos los casos, a 50 litros por habitante por día. Así, podría quedar por debajo de este umbral, comprometiendo la garantía material del derecho humano al agua.

En cuanto a la financiación, el proyecto establece que el Gobierno nacional buscará las fuentes necesarias conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin afectar el equilibrio del sistema de subsidios. No obstante, esta formulación no define mecanismos concretos de financiación, lo que plantea interrogantes sobre su articulación con el esquema de subsidios y contribuciones previsto en la Ley 142. La implementación de un mínimo vital, especialmente bajo un criterio amplio y obligatorio, implica un costo que debe ser asumido por alguna fuente claramente identificada; de lo contrario, podría trasladarse implícitamente dicho costo a otros usuarios o a los prestadores, lo que afectaría la sostenibilidad del sistema.

Por otra parte, el uso del Sisbén como mecanismo de focalización introduce un criterio más preciso desde la perspectiva de la política social, lo que constituye un avance frente al uso exclusivo de la estratificación socioeconómica. Sin embargo, la coexistencia de ambos instrumentos puede generar desafíos operativos si no se establecen reglas claras de articulación, particularmente en casos en los que existan discrepancias entre la clasificación por estrato y la por nivel de ingreso.

Finalmente, la posibilidad de que las entidades territoriales amplíen el umbral del mínimo vital en función de su capacidad fiscal refuerza el principio de autonomía territorial, pero también puede generar diferencias significativas en el acceso al beneficio entre territorios. Esto podría traducirse en niveles desiguales de protección para usuarios en condiciones similares, dependiendo de la capacidad fiscal de cada

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

entidad territorial, lo cual plantea un reto desde la perspectiva de igualdad material frente a un derecho fundamental.

En síntesis, el artículo 2 del proyecto desarrolla una finalidad constitucionalmente legítima y consistente con estándares jurisprudenciales e internacionales; no obstante, presenta diferencias metodológicas respecto del criterio per cápita adoptado en el Decreto 0776 de 2025 y reconocido por la jurisprudencia constitucional, así como desafíos en materia de financiación, focalización y adaptación a las condiciones regionales. Estos elementos sugieren la necesidad de armonizar el alcance de la medida para garantizar que el mínimo vital cumpla efectivamente su propósito de asegurar condiciones materiales de vida digna, sin generar desequilibrios en el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

3. Transparencia en la facturaci3n, cobros adicionales y responsabilidad solidaria

Los artículos 3 y 5 del proyecto incorporan disposiciones orientadas a fortalecer la transparencia en la facturaci3n, la claridad en la identificaci3n de los conceptos cobrados y la exigencia de autorizaci3n previa, expresa y verificable para la inclusi3n de productos o servicios adicionales. Estas medidas se dirigen a delimitar con mayor precisi3n los cargos asociados a la prestaci3n efectiva del servicio p3blico domiciliario frente a aquellos de naturaleza distinta, así como a garantizar que el usuario tenga control sobre su incorporaci3n.

En este mismo sentido, la previsi3n seg3n la cual la falta de pago de conceptos distintos de los derivados del servicio no puede dar lugar a la suspensi3n de este introduce una distinci3n entre obligaciones directamente asociadas a la prestaci3n y aquellas de car3cter accesorio o complementario. De igual forma, el proyecto dispone que los cobros adicionales solo obligan al suscriptor o usuario que los haya autorizado y que, en ning3n caso, podr3n trasladarse al propietario del inmueble.

Estas disposiciones plantean una posible tensi3n con el régimen de responsabilidad solidaria previsto en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, conforme al cual el propietario del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios p3blicos. En efecto, mientras el régimen vigente establece una solidaridad amplia respecto de las obligaciones derivadas del contrato, el proyecto introduce una regla de individualizaci3n de la responsabilidad en ciertos cobros, en funci3n de la autorizaci3n otorgada por el usuario.

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

Adicionalmente, la diferenciación entre los conceptos propios del servicio y los cobros adicionales, así como la posibilidad de que estos últimos no incidan en la continuidad del servicio, sugiere una separación entre dos tipos de obligaciones que, en el esquema actual, pueden encontrarse integradas en la factura como instrumento de cobro. En este contexto, la eventual gestión independiente de los cobros adicionales constituiría una forma de materializar dicha diferenciación, sin que ello implique una valoración sobre la conveniencia de uno u otro modelo.

En consecuencia, se identifica una posible incompatibilidad normativa entre la regla de responsabilidad solidaria consagrada en el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 y el tratamiento diferenciado que el proyecto de ley otorga a los cobros adicionales, en particular respecto de la determinación del sujeto obligado al pago. Esta situación sugiere la necesidad de precisar el alcance de ambas disposiciones a efectos de su adecuada articulación dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios.

4. Inclusión de pérdidas, eficiencia y reconocimiento tarifario

El artículo 4 del proyecto establece que la inclusión de pérdidas no técnicas o de pérdidas técnicas por encima de los límites regulados estará condicionada al desempeño de los planes de reducción atribuibles al prestador, así como a los lineamientos definidos por las Comisiones de Regulación conforme a la Ley 142 de 1994. Asimismo, impone a los prestadores el deber de reportar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios información suficiente, a fin de evitar la inclusión injustificada de costos en la tarifa.

Esta disposición se inscribe en el principio de eficiencia económica que rige el régimen tarifario, según el cual las tarifas deben reflejar costos de prestación eficientes y no trasladar a los usuarios ineficiencias operativas. En este sentido, el artículo recoge una finalidad acorde con la estructura del sistema, en la medida en que busca evitar que las pérdidas atribuibles a deficiencias del prestador se reconozcan automáticamente en la tarifa.

Ahora bien, en el caso del servicio de acueducto, los marcos regulatorios ya incorporan instrumentos específicos para el tratamiento de las pérdidas. En particular, la Resolución CRA 688 de 2014 introdujo el Índice de Pérdidas por Suscriptor Facturado (IPUF) como indicador técnico para medir la eficiencia en la gestión de las pérdidas de agua. Este indicador reemplazó al tradicional Índice de Agua No Contabilizada (IANC) y permite integrar tanto las pérdidas técnicas (asociadas a fugas

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

y a condiciones de infraestructura) como las pérdidas comerciales (derivadas de fraude, errores de medición o fallas en la gestión comercial).

Actualmente, con la expedición de la Resolución CRA 1032 de 2026, el IPUF pasa de un valor estándar máximo de 6m³ a uno de 4m³ por suscriptor por mes como nivel de pérdidas reconocido regulatoriamente. Bajo este esquema, las metodologías tarifarias limitan el reconocimiento de costos asociados a agua no contabilizada por encima de dicho umbral, de manera que los prestadores asumen el costo de las ineficiencias que exceden el nivel considerado eficiente. Adicionalmente, el modelo incorpora metas progresivas de reducción, para prestadores con más de 5.000 suscriptores y hasta 5000 suscriptores, incentivando la mejora continua en la gestión operativa y comercial.

En este contexto, el contenido del artículo 4 del proyecto coincide, en términos generales, con la lógica regulatoria vigente, en cuanto a la necesidad de condicionar el reconocimiento de pérdidas al desempeño del prestador y a la existencia de parámetros técnicos definidos. Sin embargo, su redacción introduce algunos elementos que pueden generar ambigüedad respecto del esquema vigente.

En primer lugar, la referencia a “pérdidas técnicas superiores a los límites regulados” y “pérdidas no técnicas” sugiere una diferenciación que, en la práctica regulatoria actual, ya se integra en un único indicador (IPUF), el cual no distingue, para efectos tarifarios, entre tipos de pérdidas, sino que establece un nivel global de eficiencia aceptable. En este sentido, la formulación del proyecto podría dar lugar a interpretaciones que pretendan un tratamiento diferenciado de las pérdidas que actualmente se consideran conjuntamente en la regulación.

En segundo lugar, la obligación de reportar información a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios refuerza los mecanismos de vigilancia y control, lo cual es coherente con la necesidad de verificar el cumplimiento de los estándares regulatorios. No obstante, este deber ya forma parte de las obligaciones de los prestadores en el marco del Sistema Único de Información (SUI) y de los esquemas de reporte regulatorio, por lo que su incorporación en la ley debe entenderse en concordancia con dichos instrumentos.

En consecuencia, el artículo 4 del proyecto tiene una finalidad coherente con el principio de eficiencia y con el marco regulatorio vigente; sin embargo, su contenido requiere una interpretación sistemática que permita armonizarlo con instrumentos técnicos como el IPUF, evitando la coexistencia de criterios paralelos para la medición

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

y el reconocimiento de pérdidas. Lo anterior resulta relevante para preservar la coherencia del régimen tarifario y garantizar que los incentivos regulatorios orientados a la reducción de pérdidas se mantengan claros, consistentes y aplicables de manera homogénea para los prestadores.

5. Reconexión y sostenibilidad del sistema

El artículo 6 establece límites a los cobros por reconexión y dispone que su pago no será condición previa para el restablecimiento del servicio. Si bien la medida busca eliminar barreras de acceso, su formulación puede generar tensiones con el principio de suficiencia financiera previsto en la Ley 142 de 1994.

La fijación de topes desvinculados de los costos reales de la actividad puede generar diferencias entre el costo incurrido y el valor reconocido, lo que podría traducirse en subsidios implícitos no previstos. Asimismo, la imposibilidad de exigir el pago previo podría afectar la recuperación de costos y generar incentivos que incidan en el comportamiento de pago de los usuarios.

6. Medidores y financiamiento de la conexión domiciliaria

El artículo 9 del proyecto establece que, en caso de hurto, daño o reposición de medidores en usuarios de los estratos 1 y 2, el costo no podrá trasladarse de manera inmediata, y deberá ofrecerse financiación a través de la factura.

Al respecto, el régimen vigente en la Ley 142 de 1994, particularmente en su artículo 97, ya contempla un esquema orientado a la masificación del servicio mediante la obligación de otorgar plazos para amortizar los costos de conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, para los estratos 1, 2 y 3, estableciendo, además, que dichos plazos no pueden ser inferiores a tres (3) años, salvo renuncia expresa del usuario. Adicionalmente, prevé la posibilidad de financiar estos costos mediante aportes de las entidades territoriales o de la Nación.

En este contexto, la disposición del proyecto coincide en su finalidad de evitar cargas económicas inmediatas para los usuarios vulnerables; sin embargo, introduce un tratamiento parcial al referirse únicamente a la reposición del medidor y a los estratos 1 y 2, sin considerar de manera integral el esquema previsto en la Ley 142, que abarca la conexión inicial, la acometida y el medidor, e incluye también al estrato 3.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Dirección: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - Línea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co



Para contestar cite:

Radicado CRA N°: 20260100082851

Fecha: 11-05-2026

Asimismo, el proyecto no establece condiciones m3nimas de financiaci3n, como s3 lo hace la Ley 142 al fijar un plazo m3nimo obligatorio de amortizaci3n, lo que podr3a generar un vac3o en la protecci3n del usuario si los mecanismos de financiaci3n no garantizan condiciones suficientemente favorables. De igual forma, al centrarse en la reposici3n del medidor, no se regula expresamente la articulaci3n con las fuentes de financiaci3n p3blica previstas en la ley vigente, lo que podr3a limitar el alcance de la medida.

En consecuencia, si bien existe coherencia en la finalidad de ambas disposiciones, se observa una posible desarticulaci3n normativa en cuanto al alcance, la cobertura y las condiciones de financiaci3n, lo que sugiere la necesidad de armonizar el contenido del proyecto con el esquema integral previsto en la Ley 142 de 1994, a fin de evitar duplicidades, vac3os o tratamientos dis3miles para situaciones an3logas.

7. Conclusi3n

La Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico considera que el proyecto de ley constituye una iniciativa relevante para fortalecer la protecci3n de los usuarios, mejorar la transparencia en la prestaci3n de los servicios y promover condiciones de acceso m3s equitativas.

No obstante, se identifican aspectos que requieren ajuste para garantizar su coherencia con la Ley 142 de 1994, evitar posibles antinomias normativas y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. En particular, se resalta la necesidad de armonizar las disposiciones relativas al m3nimo vital, la reconexi3n, la facturaci3n y los medidores, a fin de preservar el equilibrio entre la protecci3n del usuario y la viabilidad del servicio.

Estas consideraciones se presentan con el prop3sito de contribuir al debate legislativo y al perfeccionamiento de la iniciativa.

Cordialmente,

GLORIA ESPERANZA NARV3EZ TAFUR

Directora Ejecutiva

Elabor3: Juan Pablo Y3ñez.

Revis3: Camilo Bustos *CB*

Aprob3: Julio C3sar Garc3a L3pez

Comisi3n de Regulaci3n de Agua Potable y Saneamiento B3sico

Direcci3n: Carrera 12 No.97 – 80, piso 2. Bogot3, D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 4873820 - L3nea Gratuita: (+57) 01 8000 517565

correo@cra.gov.co - www.cra.gov.co