

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 16

Bogotá, D.C.,

**CONCEPTO SSPD-OJ-2026-172**

Señor  
XXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>**

## COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> Radicado

**TEMA: NATURALEZA DIFERENCIADA, COMPLEMENTARIEDAD OPERATIVA, Y AUTONOMÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO**

Subtemas: Régimen de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado - Actividad de estratificación socioeconómica de los inmuebles.

<sup>2</sup> “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 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

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 parte de la consulta elevada, teniendo en cuenta que la misma contiene veinticuatro (24) ítems, de los cuales mediante el presente documento se atiende el numeral 20, denominado en su escrito: **“XX. SOLICITUD DE CONCEPTO TÉCNICO-JURÍDICO VINCULANTE”**, en la medida en que los demás interrogantes están siendo atendidos por las dependencias competentes de esta Superintendencia.

***“1. Naturaleza Independiente de los Servicios:** Defina si, bajo el marco de la Ley 142 de 1994, el servicio de **Alcantarillado** constituye una unidad jurídica, técnica y comercialmente **independiente** del servicio de Acueducto, a pesar de que compartan un mismo contrato de condiciones uniformes y facturación conjunta.*

***2. Implicaciones de la Independencia:** Conceptúe si la independencia de estos servicios obliga a los prestadores y a las autoridades de control (incluida la SSPD) a realizar reportes, análisis de costos, fijación de tarifas y aplicación de subsidios/contribuciones de forma **segmentada y desglosada**, prohibiéndose la unificación de datos que impida al usuario y a los Comités de Estratificación identificar la estructura de costos de cada servicio por separado.*

***3. Protección al Usuario en la Segmentación:** Conceptúe si un error en la estratificación aplicado al servicio de Acueducto se extiende automáticamente al Alcantarillado, o si el usuario tiene derecho a exigir revisiones y devoluciones independientes por cada servicio, de acuerdo con la Resolución CRA 659 de 2013.”*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>

Ley 505 de 1999<sup>6</sup>

Decreto 1077 de 2015<sup>7</sup>

Decreto 1369 de 2020<sup>8</sup>

Resolución CRA 659 de 2013<sup>9</sup>

Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-2

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>4</sup> “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.”

<sup>5</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>6</sup> “por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.”

<sup>7</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

<sup>8</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”

<sup>9</sup> “Por la cual se modifica la Resolución número CRA 294 de 2004 y se dictan otras disposiciones.”

Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-10  
Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-0040  
Concepto SSPD-OJU-2025-414

## CONSIDERACIONES

Para emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, por cuanto se expiden conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, el cual dispone:

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

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

En este contexto, y con el propósito de ilustrar el tema consultado y absolver los interrogantes formulados, se realizarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) régimen de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado y (ii) actividad de estratificación socioeconómica de los inmuebles.

### **(i) Régimen de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.**

El régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios en Colombia, consagrado en la Ley 142 de 1994, establece una distinción clara entre la naturaleza y el objeto de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, dejando expresamente definido que su prestación es diferenciada, sin perjuicio de la complementariedad funcional y regulatoria que existe entre ambos servicios.

De este modo, el numeral 14.22 del artículo 14 de la referida norma define el servicio público domiciliario de acueducto como la distribución municipal de agua apta para el consumo humano a través de redes de tuberías, incluyendo las actividades complementarias de captación, procesamiento, conducción y transporte. Dicha prestación debe garantizarse bajo estrictas condiciones de continuidad y calidad; esta última entendida como el cumplimiento de los estándares técnicos y sanitarios legalmente exigibles, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 ibídem.

En contraste, el numeral 14.23 define el servicio público domiciliario de alcantarillado como la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, mediante conductos y tuberías, incorporando de manera integral las actividades de transporte, tratamiento y disposición final de dichos desechos.

Así, desde una perspectiva operativa, ambos sistemas responden a lógicas funcionales opuestas: mientras el acueducto constituye un sistema de captación, presurización e impulsión destinado a garantizar el suministro de agua a los inmuebles, el alcantarillado opera como un sistema de recepción, conducción y evacuación de aguas residuales que, por regla general, funciona aprovechando la fuerza de gravedad para retirar los fluidos servidos del entorno domiciliario.

En ese sentido, si bien los servicios de acueducto y alcantarillado responden a finalidades técnicas y operativas distintas, mantienen una relación funcional complementaria para la adecuada prestación del servicio, al punto de que existe entre ellos una correlación normativa y fáctica inescindible. Por esta razón, cobra especial relevancia lo dispuesto en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994, el cual establece la obligación jurídica de los usuarios de vincularse a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, siempre que exista disponibilidad técnica de los mismos en el área de prestación del servicio. A continuación, se cita el texto normativo:

***“ARTÍCULO 16. APLICACIÓN DE LA LEY A LOS PRODUCTORES DE SERVICIOS MARGINALES, [INDEPENDIENTE] O PARA USO PARTICULAR.***

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

En efecto, vemos como en el régimen de los servicios públicos domiciliarios es una obligación vincularse como usuario cuando haya servicios públicos de acueducto y saneamiento básico disponibles en el área de prestación del servicio, salvo que como usuario se acredite que se cuenta con una alternativa que no perjudique a la comunidad.

En consonancia con la anterior disposición, el artículo 2.3.1.3.2.1.3. del Decreto 1077 de 2015, determina las condiciones de la solicitud de servicios y vinculación como usuario de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 2.3.1.3.2.1.3. DE LA SOLICITUD DE SERVICIOS Y VINCULACIÓN COMO USUARIO.*** Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y alcantarillado, será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.

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

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

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

De este modo, aunque por regla general tales servicios se prestan por el mismo prestador, su facturación se realiza de forma conjunta, se calculan a partir de un número igual de metros cúbicos consumidos de agua y comparten metodologías tarifarias comunes, presentan estructuras de costos distintas, lo que implica que el valor facturado por cada uno de ellos en un mismo periodo, sea diferente.

Al respecto, la Oficina Asesora Jurídica, mediante el Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-2, al pronunciarse sobre la medición del servicio público de alcantarillado, reiteró que, por regla general, dicho servicio debe facturarse con base en el consumo o demanda facturada del servicio de acueducto, aplicando la denominada regla de proporcionalidad “uno a uno”, esto es, que por cada metro cúbico de agua potable facturado al usuario, se presume una cantidad igual de agua vertida en el sistema de alcantarillado. Este concepto también hizo referencia a las situaciones excepcionales en las que esta regla no se aplicaría, en los siguientes términos:

*“(…) 2.2.1. Medición en el servicio público domiciliario de alcantarillado.*

*Conforme con la normatividad aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado [17] [18], por regla general, el servicio de alcantarillado se factura de acuerdo con el consumo o demanda facturada del servicio de acueducto [19]; de ahí que se aplique la regla uno a uno; esto es, que por cada metro cúbico de agua potable que se le factura al usuario, se presume una cantidad igual de agua vertida en el sistema de alcantarillado.*

*No obstante, la regulación prevé la existencia de situaciones excepcionales de (i) usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas pero que también utilizan el servicio de acueducto, e (ii) industrias en las cuales se usa el agua potable como insumo, pero la misma se transforma en otro producto o se embotella para su comercialización en el mercado; situaciones ambas en las que resulta claro que el consumo de agua potable no tiene por qué equivaler al volumen de agua que en realidad se vierte en el sistema de alcantarillado, bien porque tal volumen pueda ser mayor como podría ocurrir en el primer evento, o bien porque sea menor, como podría acaecer en el segundo.*

*De ahí que se permita la utilización de mecanismos puntuales de medición, al amparo del inciso 2 del artículo 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, bien sea porque la persona prestadora le exija al usuario la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales cuando éste se abastece de aguas provenientes de fuentes alternas pero utiliza, en todo caso, el servicio de alcantarillado, o bien porque el usuario que considere que vierte una cantidad menor de residuos líquidos a la red de alcantarillado, así lo solicite.(…)”*

De lo anterior se colige que, por regla general, el servicio público de alcantarillado se factura con base en la demanda del servicio de acueducto, bajo la relación “uno a uno”, adicionando, cuando a ello haya lugar, el volumen estimado de aguas residuales generado por usuarios que cuenten

con fuentes alternas o adicionales de abastecimiento que descarguen al sistema de alcantarillado, lo cual no implica que el valor facturado sea equivalente para ambos servicios, en la medida en que su estructura de costos es diferente.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica, a través del Concepto SSPD-OJU-2025-414, señaló:

*“(…) De esta forma, pese a que por regla general tales servicios se prestan por los mismos prestadores, se facturan en forma conjunta, se calculan a partir de un número igual de metros cúbicos consumidos de agua (por la ausencia de medición de aguas vertidas en alcantarillado) y se sirven de metodologías tarifarias comunes, sus estructuras de costos son diferentes, conllevando a que el valor que por cada uno de ellos se factura en un mismo periodo sea diferente.*

*(…)*

*Teniendo en cuenta el marco anterior, la CRA a través de las Resoluciones 688 de 2014 y 825 de 2017[9] definió el régimen tarifario para los servicios de acueducto y alcantarillado, dependiendo del número de suscriptores.*

*Aplicadas las fórmulas contenidas en las resoluciones anotadas, sobre la estructura individual de costos de cada servicio, el resultado de su conversión matemática puede dar lugar a que resulte un valor diferente para cada uno de los servicios, pues si bien los servicios de acueducto y alcantarillado se encuentran relacionados, no cabe duda de que los costos de operar un sistema de acueducto son distintos a los de operar un sistema de alcantarillado, atendiendo de igual forma a la infraestructura asociada, así como a las actividades de la cadena de valor de cada servicio.*

*Con relación a lo expuesto y en el caso de prestadores que apliquen la Resolución CRA 688 de 2014, vale la pena considerar, a manera de ejemplo, lo indicado en el Título IV[10] de dicho acto administrativo, en el que se indica, respecto del costo medio de administración de los citados servicios, lo siguiente:*

**“Artículo 2.1.2.1.4.1 Costo Medio de Administración (CMA).** El Costo Medio de Administración de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se define de la siguiente manera:

$$CMA_{ac/al} = \frac{CAT_{5,ac/al}}{N_{5,ac/al}}$$

Donde:

|                   |                                                                                                                                                                                              |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| $CMA_{ac/al}$ :   | Costo medio de administración para cada uno de los servicios públicos domiciliarios (pesos de diciembre del año base/suscriptor/mes).                                                        |
| $CAT_{i,ac/al}$ : | Costos administrativos totales en el año i (pesos de diciembre del año base/por mes) para cada servicio público domiciliario, según lo definido en el Artículo 23 de la presente resolución. |
| $N_{i,ac/al}$ :   | Número de suscriptores facturados promedio del año i para cada servicio público domiciliario, según lo definido en el Artículo 10 de la presente resolución.                                 |

i:

Cada uno de los cinco (5) años del presente marco tarifario, corresponde a un valor entre uno (1) y cinco (5).

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo modificado por el artículo 9 de la Resolución 735 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del año seis (6), y mientras la CRA no fije una nueva fórmula tarifaria, se aplicará la siguiente fórmula con base en los valores eficientes proyectados para el año cinco (5):

$$CMA_{ac/al} = \frac{CAT_{5,ac/al}}{N_{5,ac/al}}$$

Donde:

$CAT_{5,ac/al}$ : Costos administrativos totales en el año 5 (pesos de diciembre del año base/por mes) para cada servicio público domiciliario, según lo definido en el artículo 23 de la presente resolución.

$N_{5,ac/al}$ : Número de suscriptores facturados promedio del año 5 para cada servicio público domiciliario, según lo definido en el artículo 10 de la presente resolución.

Como puede verse, si bien la fórmula que permite obtener el costo medio de administración de cada servicio es la misma, lo cierto es que cada uno de sus componentes refiere a los costos particulares de 'cada uno de los servicios públicos domiciliarios', de lo que se concluye que, si la ecuación a utilizar es igual, pero sus costos son distintos, los resultados en la aplicación de una y otra para cada servicio, serán diferentes.

(...)

Nótese como la fórmula en cada uno de sus componentes, debe calcularse tomando en cuenta los valores de referencia 'para cada servicio público domiciliario'. Aspecto que denota la diferencia entre uno y otro servicio, conllevando a que el valor a cobrar sea diferente para cada servicio, pese a que la forma a utilizar en cuanto a sus componentes sea igual.'

(...)

Como podemos observar y conforme a lo indicado, la Ley 142 de 1994 establece que los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, aunque generalmente se prestan conjuntamente y se facturan en función del consumo de agua, tienen estructuras de costos diferentes. El servicio de acueducto incluye actividades como la captación, tratamiento y distribución de agua potable; mientras que el servicio de alcantarillado, se enfoca en la recolección, transporte y disposición final de residuos líquidos. Estos servicios, aunque relacionados, requieren distintas infraestructuras y procesos, lo que conlleva variaciones en los costos operativos y, por ende, en las tarifas facturadas.

De este modo y como se señaló anteriormente, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) tiene la competencia de establecer las fórmulas tarifarias que deben seguir los prestadores de servicios públicos. Estas fórmulas deben considerar factores como costos de operación, administración, mantenimiento y expansión, así como indicadores de eficiencia. Por lo tanto, las tarifas reflejan las diferencias en las estructuras de costos de cada servicio, respetando los principios de solidaridad y proporcionalidad para los usuarios."

*De la anterior exposición se concluye que, aunque los criterios para determinar el valor de la facturación del servicio de acueducto y alcantarillado tienen un origen similar, como la medición del consumo de metros cúbicos de agua, y similares fórmulas y componentes tarifarios, no debe perderse de vista que, al ser dos servicios públicos que se prestan de manera independiente, pueden prestarse situaciones individuales que varíen el costo de cada uno de ellos.*

*En ese sentido, es posible que situaciones como la autosuficiencia del suscriptor o del usuario en el tratamiento de aguas residuales, ameriten el tratamiento tarifario diferencial en materia de alcantarillado, en el sentido de no cobrar al usuario un servicio del que no está haciendo uso. Esta situación será analizada a continuación.”*

Bajo este contexto, se concluye que la identidad matemática en las fórmulas y ecuaciones metodológicas diseñadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para determinar el Costo Medio de Administración, no implica bajo ninguna circunstancia, una igualación tarifaria entre ambas prestaciones. Dado que cada uno de los componentes de dichas fórmulas debe alimentarse exclusivamente con los costos operativos, administrativos, de mantenimiento, inversión y expansión particulares de "cada servicio público domiciliario", por lo que, los resultados financieros aplicables al usuario final serán necesariamente diferentes y autónomos.

Así, mientras el acueducto sufraga la infraestructura de captación, potabilización y distribución por presión, el alcantarillado financia los procesos de recolección, transporte y disposición final de residuos líquidos; una dualidad operativa que exige que, a pesar de compartir un mismo documento de cobro y una base de medición común, el valor a facturar por cada concepto responda a su propia y diferencia.

Lo anterior permite concluir que la existencia de una facturación conjunta, de una medición basada en una misma unidad de consumo o de un mismo prestador no desvirtúa la naturaleza diferenciada de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, ni la necesidad de que los elementos tarifarios asociados a cada uno de ellos puedan identificarse de manera independiente conforme al marco regulatorio aplicable.

Sin perjuicio de lo anterior, el nexo que vincula la medición del alcantarillado al consumo de metros cúbicos de agua, ampara la procedencia de un tratamiento diferencial y de una excepción a la regla "uno a uno" cuando el suscriptor o usuario demuestre condiciones técnicas especiales, tales como la autosuficiencia total o parcial en el tratamiento, evacuación o disposición final de sus aguas residuales, caso en el cual, el prestador se encuentra en la obligación de ajustar la liquidación para no reflejar en la factura un cobro por actividades de alcantarillado que el usuario no esté efectivamente utilizando.

Ahora, es necesario precisar que, en relación con la posibilidad de facturar conjuntamente varios servicios, el inciso 7 del artículo 146 y el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 señalan:

**“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO.**

(...)

*Las empresas podrán emitir factura conjunta para el cobro de los diferentes servicios que hacen parte de su objeto y para aquellos prestados por otras empresas de servicios públicos, para los que han celebrado convenios con tal propósito (...)."*

**"ARTÍCULO 147. NATURALEZA Y REQUISITOS DE LAS FACTURAS.** Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.

*En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.*

(...)

**PARÁGRAFO.** *Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado."*

Conforme a las disposiciones transcritas, los prestadores están facultados para facturar conjuntamente varios servicios públicos domiciliarios, no obstante, deberán discriminar y totalizar de manera independiente el valor correspondiente a cada servicio, de forma que cada uno pueda ser pagado separadamente de los demás, salvo en lo relacionado con el servicio público de aseo y los demás servicios de saneamiento básico.

## **(ii) Actividad de estratificación socioeconómica de los inmuebles.**

En relación con la estratificación socioeconómica de los inmuebles, cabe señalar que se trata de un procedimiento mediante el cual los inmuebles residenciales se clasifican en estratos, con el propósito, entre otros, de permitir el cobro diferencial de los servicios públicos domiciliarios.

Así, el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 establece la competencia de la estratificación socioeconómica de los inmuebles residenciales a cargo del municipio. El tenor literal de la disposición señala:

**"ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** *Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

(...)

**5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional. (...)“**

Por su parte, el numeral 14.8 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, define la estratificación socioeconómica como *“la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención a los factores y procedimientos que determina la ley”*.

Vale la pena reiterar que, la estratificación de los predios por sectores, es el procedimiento a través del cual se realiza la clasificación física de los inmuebles en estratos o grupos socioeconómicos diferentes, con el propósito de establecer, entre otros aspectos, el cobro diferencial de la tarifa de los servicios públicos domiciliarios, y por ende, la determinación de los suscriptores y/o usuarios que, por el hecho de tener mayor capacidad económica, pueden contribuir aportando recursos adicionales, como lo son las contribuciones, para otorgar subsidios a los usuarios de menores recursos en el pago de sus facturas.

Ahora, conforme lo establecen los numerales 1 y 3 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, es deber de cada municipio y/o distrito, efectuar la clasificación en estratos, de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos domiciliarios, siendo esta una obligación indelegable a cargo del alcalde. La norma establece:

**“ARTÍCULO 101. RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN.** La estratificación se someterá a las siguientes reglas.

101.1. Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva.

(...)

101.3. El alcalde adoptará mediante decreto los resultados de la estratificación y los difundirá ampliamente. Posteriormente los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

101.4. En cada municipio existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales, aplicable a cada uno de los servicios públicos. (...)” (Subrayas fuera de texto)

De conformidad con el numeral 101.4 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, la estratificación constituye un criterio único aplicable a todos los servicios públicos domiciliarios dentro del respectivo municipio o distrito. En consecuencia, la clasificación socioeconómica asignada al inmueble no varía según el servicio prestado, sin perjuicio de que los efectos tarifarios derivados de dicha estratificación se reflejen de manera diferenciada en cada servicio, atendiendo a sus respectivos marcos regulatorios y estructuras tarifarias.

En línea con lo anterior, frente a la competencia para llevar a cabo la estratificación esta Oficina se pronunció a través del Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-10 (actualizado el 7 de octubre de 2020), en el siguiente sentido:

***“(…) 2.3. Competencia para estratificar y adoptar la estratificación socioeconómica.***

*De conformidad con lo establecido en los numerales 1 y 3 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, es deber de cada municipio y/o distrito clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos domiciliarios, siendo obligación indelegable del alcalde la de realizar la estratificación respectiva, a través de decreto que se deberá difundir en forma amplia y deberá ser informado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para el ejercicio de sus funciones.*

*(…)*

***2.5. Función de los prestadores de servicios públicos domiciliarios en materia de estratificación socioeconómica.***

***2.5.1. Deber de dar aplicación a los decretos de adopción y actualización de la estratificación y de prestar su concurso económico para que las estratificaciones se adopten y actualicen en forma permanente.***

*Si bien a los prestadores de servicios públicos domiciliarios no les corresponde realizar la estratificación socioeconómica, estos sí deberán (i) aplicar la estratificación adoptada por el municipio o distrito respectivo y cobrar las tarifas que correspondan, de acuerdo con los resultados que el ejercicio de estratificación arroje y (ii) prestar su concurso económico para garantizar la existencia de recursos para adoptar y actualizar la estratificación en forma permanente.*

*(…)*

*Como se ha dicho, por regla general los prestadores deben aplicar de forma directa la estratificación oficial elaborada por las respectivas entidades territoriales, de forma tal que su facturación sea un reflejo de esta y que la asignación de subsidios, o el cobro de contribuciones, responda a la voluntad del ente territorial de estratificar una serie de inmuebles de una forma u otra.*

De lo anterior, se puede concluir que la estratificación socioeconómica es un instrumento técnico obligatorio, cuyo propósito es clasificar los inmuebles residenciales con el fin de permitir el cobro diferencial de los servicios públicos domiciliarios, asignando subsidios y contribuciones conforme a la capacidad económica de los usuarios y como ya se indicó, la competencia recae directamente en el alcalde, quien debe formalizarla mediante decreto.

En cada municipio y/o distrito existirá una sola estratificación de inmuebles residenciales aplicable a cada uno de los servicios públicos domiciliarios, es decir, que no puede existir una doble estratificación en un mismo municipio o distrito, por lo que será obligación de los prestadores de servicios públicos domiciliarios aplicar la estratificación adoptada por el municipio o distrito respectivo a través de Decreto y cobrar las tarifas que correspondan, de acuerdo con los resultados que el ejercicio de estratificación arroje.

Adicionalmente, se puede concluir que a los prestadores de servicios públicos domiciliarios no les corresponde realizar la estratificación socioeconómica, por ser esta una competencia normativa y restrictiva del municipio. Por el contrario, estos deben encargarse de: (i) aplicar la estratificación adoptada por el municipio o distrito respectivo, y ante la ausencia de esta para determinados predios, de manera excepcional podrán adoptar una estratificación provisional, con el único fin de permitir la facturación adecuada del servicio y garantizar los derechos de los usuarios (ii) cobrar las tarifas que correspondan, de acuerdo con los resultados que el ejercicio de estratificación arroje y (iii) prestar su concurso económico para garantizar la existencia de recursos para adoptar y actualizar la estratificación en forma permanente.

En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que, la devolución de los valores cobrados con ocasión de la aplicación incorrecta del decreto que adoptó la estratificación es procedente, caso en el cual, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 505 de 1999, el cual establece lo siguiente:

*“(...) **PARÁGRAFO 1o.** Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán garantizar la expansión de la cobertura de los servicios públicos en las zonas rurales, en condiciones de mercado, y serán responsables, en cada localidad, de los perjuicios que ocasionen a los usuarios por la aplicación incorrecta de los decretos de adopción de las estratificaciones.*

*Quando se facture a un usuario en estrato superior al que le corresponde, se reconocerá el mayor valor en la siguiente facturación. Cuando la facturación al usuario se haga en un estrato inferior al que le corresponde no se cobrará el valor adicional. (...)”*

Al respecto, esta Oficina mediante el Concepto Unificado SSPD-OJ-2022-0040, frente a la aplicación irregular de los decretos de estratificación, señaló:

*“(...) **2.2. Devolución de cobros errados por una incorrecta aplicación de los decretos municipales y distritales de estratificación.***

*De conformidad con el inciso primero del parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 505 de 1999[7], los prestadores de servicios públicos domiciliarios están obligados a reconocer el mayor valor pagado por los usuarios, cuando quiera que hayan aplicado de manera incorrecta los decretos de adopción de la estratificación y le hayan facturado a un usuario en un estrato superior al que a este le correspondería. En estos casos de incorrecta aplicación de tales decretos, la ley impone al prestador la obligación de modificar el estrato por haber incurrido en un error de derecho.*

*De igual forma, el parágrafo primero de la citada norma dispone, que “cuando se facture a un usuario en estrato superior al que le corresponde, se reconocerá el mayor valor en la siguiente facturación. Cuando la facturación al usuario se haga en un estrato inferior al que le corresponde no se cobrará el valor adicional”, lo que significa que los prestadores de servicios públicos domiciliarios están obligados a devolver en la siguiente facturación los mayores valores cobrados, es decir, que la norma prevé la obligación del prestador de efectuar de manera oficiosa e inmediata, tanto la corrección del estrato, como la devolución del mayor valor cobrado.*

*Finalmente es de señalar, que los términos “en la siguiente facturación”, deben entenderse referidos a la facturación subsiguiente a la fecha en que el prestador aplicó de manera irregular el decreto de estratificación, es decir, que la disposición citada releva al usuario de la obligación de presentar el reclamo ante el prestador, por lo que no es procedente en tales casos la aplicación del término de cinco (5) meses que señala el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.*

*Es de precisar que, si el prestador no realiza la devolución de manera oficiosa, el usuario podrá presentar la reclamación respectiva ante el prestador en los términos de los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.*

*Para un mayor desarrollo de este tema, se recomienda remitirse al concepto unificado SSPD-OJU-2009-10, actualizado en fecha 7 de octubre de 2020.*

### **2.3. Devolución de dineros por la vía particular en ejercicio de la defensa del usuario en sede de la empresa y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

*Ante situaciones de inconformidad de un usuario frente a las facturas de cobro de servicios públicos que les son remitidas, este puede acudir de forma directa ante el prestador, efectuando las peticiones o reclamaciones que considere pertinentes, respecto de los valores con los que no está de acuerdo, o frente a las actuaciones de facturación que hayan sido desarrolladas por el respectivo prestador.*

*(...)*

*Entonces, si un usuario considera que se le han hecho cobros no autorizados, la reclamación deberá versar sobre las facturas con las que no esté de acuerdo, y una vez resueltas tales reclamaciones, podrá interponer contra el acto respectivo y dentro de los plazos previstos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, tanto el recurso de reposición para que lo resuelva el prestador, como el subsidiario de apelación, que lo debe resolver la Superservicios, a través de la Dirección Territorial correspondiente tal como lo establece el artículo 24 del Decreto 1369 de 2020[9].*

*En caso de que el prestador niegue el recurso de apelación, el usuario podrá interponer el recurso de queja directamente ante esta Superintendencia, cuyo único propósito es el de analizar si el recurso de apelación fue bien o mal negado.*

*Valga reiterar, que tanto en el evento de las reclamaciones, como en el de la interposición de recursos, el prestador cuenta con quince (15) días hábiles, para emitir su respuesta, en cada caso. Si el prestador responde en término, pero no de fondo, o responde fuera de la oportunidad legal concedida para ello, o notifica irregularmente la decisión, se producirá como consecuencia un silencio administrativo positivo a favor del usuario, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994. (...)*” (Subrayas fuera de texto)

De esta manera, se concluye que procede la devolución de los pagos realizados por cobros indebidos cuando se haya aplicado una estratificación superior a la que corresponde al usuario, caso en el cual deberá reconocerse el mayor valor en la siguiente facturación. Por el contrario,

cuando se aplique una estratificación inferior a la debida, no habrá lugar al cobro del valor adicional.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el término “en la siguiente facturación”, debe entenderse como facturación subsiguiente a la fecha en que el prestador aplicó de manera irregular el decreto de estratificación, esta devolución es oficiosa y obligatoria por parte del prestador, de no hacerlo, el usuario podrá presentar la reclamación respectiva ante el prestador en los términos de los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

En consecuencia, si un usuario considera que se le han efectuado cobros indebidos, la reclamación deberá recaer sobre las facturas respecto de las cuales manifieste inconformidad. Una vez resuelta dicha reclamación, y en caso de persistir el desacuerdo, podrá interponer, dentro de los términos previstos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, el recurso de reposición ante el prestador del servicio y, de manera subsidiaria, el recurso de apelación, cuya competencia corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a través de la Dirección Territorial respectiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1369 de 2020.

Es importante indicar que, en los casos en que se infrinja los decretos de estratificación expedidos por el ente territorial respectivo, esta Oficina ha considerado que los prestadores deben proceder a reconocer intereses corrientes, siempre y cuando la contribución haya sido recibida de mala fe, calculados desde la fecha en que el suscriptor y/o usuario efectuó el pago del cobro no autorizado, hasta el momento en que el prestador efectúe el abono a la factura o el pago. Lo anterior, tal como se explica en el Concepto Unificado SSPD-OJU-2009-10 (actualizado el 7 de octubre de 2020).

Finalmente, es necesario señalar que la Resolución CRA 659 de 2013 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, desarrolla el régimen aplicable a los cobros no autorizados y establece los presupuestos para su devolución, en particular, el numeral 1.1 del artículo 1 señala las causales de devolución en los siguientes términos:

***“Artículo 1o. Causales e Identificación de los cobros no autorizados.*** La presente resolución, tiene por objeto señalar de acuerdo con la Ley, los criterios generales sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación para la devolución por vía general de cobros no autorizados, en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo.

***1.1. Causales de la devolución.*** Los cobros no autorizados pueden tener su origen en servicios no prestados, tarifas que no corresponden a la regulación y cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos.

Es de advertir que, la citada disposición no contempla una causal específica relacionada con la aplicación indebida del decreto de estratificación, de lo cual se desprende que, ante dicha situación, resulta aplicable lo dispuesto en el inciso primero del párrafo 1 del artículo 10 de la Ley 505 de 1999.

## CONCLUSIONES

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

- Bajo el marco de la Ley 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado conservan una naturaleza jurídica y operativa plenamente diferenciada, la cual se mantiene inalterable aun cuando, por razones de eficiencia, sean prestados por regla general, por un mismo operador y facturados en un único documento. En efecto, la emisión de una factura conjunta constituye un mecanismo de simplificación administrativa y economía autorizado por la ley que facilita el recaudo, pero no tiene la capacidad jurídica de convertir ambos servicios en una sola prestación.
- La independencia de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado se proyecta con rigor en el componente financiero, toda vez que cada servicio responde a un objeto, una finalidad técnica y una estructura de costos e inversiones enteramente autónoma. Mientras el acueducto exige actividades de ingeniería dirigidas a la captación, tratamiento y distribución por presión de agua potable, el alcantarillado se enfoca de manera inversa en la recolección, transporte y disposición final de residuos líquidos por gravedad, por lo tanto, aunque compartan metodologías regulatorias comunes dictadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y utilicen una misma base métrica de consumo, las variables y activos asociados a cada infraestructura determinan tarifas finales diferentes.
- La estratificación socioeconómica constituye un instrumento técnico y obligatorio destinado a garantizar la aplicación diferencial de tarifas, subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios. Su adopción corresponde al alcalde mediante decreto, mientras que los prestadores tienen la obligación de aplicarla en la facturación, así como de contribuir económicamente a su actualización y sostenimiento, con el fin de asegurar la correcta ejecución del régimen tarifario y de solidaridad previsto en la ley.
- Cuando un prestador aplique de manera incorrecta el decreto de estratificación y facture al usuario en un estrato superior al que legalmente le corresponde, surge la obligación de reconocer y devolver los mayores valores cobrados. En consecuencia, el usuario conserva el derecho a solicitar la revisión individual de la facturación de cada servicio, así como la devolución específica de los valores indebidamente cobrados por cada uno de ellos.
- Aunque el error de estratificación pueda tener un origen común y repercutir simultáneamente en ambos servicios, la determinación del monto objeto de devolución debe realizarse de manera diferenciada, atendiendo a las tarifas, subsidios, contribuciones y estructuras de costos aplicables a los servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarillado de forma independiente. En consecuencia, el usuario puede exigir que la revisión, reliquidación y eventual devolución de valores se efectúe discriminando cada servicio por separado.

Cordialmente,

**MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)