

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-011

Señor
XXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², modificado por el Decreto 1547 de 2022, 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 como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicado:

TEMA: CLASIFICACIÓN DE USUARIOS EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO

Subtemas: Cambio de uso de inmueble.

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”.

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

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relacionadas con la clasificación de usuarios, las cuales serán transcritas y respondidas acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 943 de 2020

Concepto SSPD-OJ-2024-669

Concepto SSPD-OJ-2024-237

Concepto SSPD-OJ-2024-127

Concepto No SSPD – OJ-2024-022

Concepto Unificado SSPD -OJ-2023- 445

CONSIDERACIONES

Previo a resolver la consulta planteada, es preciso indicar que en sede de consulta no es procedente emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, siendo que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, se procederá a dar una orientación en términos generales, respecto los siguientes ejes temáticos (i) Clasificación de inmuebles en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, (ii) Independización de acometidas en los servicios de acueducto y alcantarillado, (iii) Cambio de uso del inmueble y (iv) aplicación de subsidios, así:

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”.

(i) **CLASIFICACIÓN DE LOS INMUEBLES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.**

En lo que respecta a los servicios públicos domiciliarios, es fundamental subrayar que la clasificación de un inmueble para determinar las tarifas debe tener en cuenta tanto el uso del inmueble como la normativa sectorial aplicable al servicio específico. Esta clasificación se complementa con las inspecciones realizadas por los prestadores durante sus visitas de clasificación, que para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se lleva a cabo tomando en consideración las siguientes características (i) el uso que se da a los inmuebles; (ii) las características físicas de los inmuebles; (iii) el volumen de producción de residuos y (iv) el marco de la aplicación de los lineamientos señalados por las comisiones de regulación, en el caso particular de su consulta de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para cada uno de los servicios objeto de su consulta.

a) En lo relacionado con el servicio público domiciliario de Aseo

Así las cosas y en referencia al servicio público domiciliario de aseo, el artículo 2.3.2.2.4.2.106 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que, los inmuebles deben clasificarse tanto en función de su uso, como del volumen de residuos sólidos - basura- que se produzca en ellos. Textualmente, la norma establece lo siguiente:

“Artículo 2.3.2.2.4.2.106. Clasificación de los suscriptores y/o usuarios del servicio de aseo. Los usuarios del servicio público de aseo se clasificarán en residenciales y no residenciales, y estos últimos en pequeños y grandes generadores de acuerdo con su producción”.

La normativa del servicio público de aseo determina de forma genérica que los usuarios se clasificaran, según la actividad que desarrollan, en usuarios residenciales y usuarios no residenciales, los cuales define el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 así:

*“(...) 51. **Usuario no residencial.** Es la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad comercial, industrial y los oficiales que se benefician con la prestación del servicio público de aseo.*

*52. **Usuario residencial.** Es la persona que produce residuos sólidos derivados de la actividad residencial y se beneficia con la prestación del servicio público de aseo. Se considera usuario residencial del servicio público de aseo a los ubicados en locales que ocupen menos de veinte (20) metros cuadrados de área, exceptuando los que produzcan más de un (1) metro cúbico mensual (...).”*

A su vez, la norma clasifica, para el caso del servicio público de aseo, a los usuarios según la producción de residuos en pequeños generadores o productores y grandes generadores o productores.

El artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, los define así:

*“(…) 21. **Grandes generadores o productores.** Son los suscriptores y/o usuarios no residenciales que generan y presentan para la recolección residuos sólidos en volumen igual o superior a un metro cúbico mensual.*

(…)

*30. **Pequeños generadores o productores.** Son los suscriptores y/o usuarios no residenciales que generan y presentan para la recolección residuos sólidos en volumen menor a un (1) metro cúbico mensual”.*

Finalmente, cabe señalar que, de conformidad con la opción tarifaria escogida y la forma de presentación de los residuos, existen los multiusuarios, definidos en el artículo 3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, así:

*e) **Multiusuarios del servicio público de aseo.** Son todos aquellos suscriptores agrupados en unidades inmobiliarias, centros habitacionales, conjuntos residenciales, condominios o similares bajo el régimen de propiedad horizontal vigente o concentrados en centros comerciales o similares, que se caracterizan porque presentan en forma conjunta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio en los términos del presente decreto o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen y que hayan solicitado el aforo de sus residuos para que esta medición sea la base de la facturación del servicio público de aseo. La persona prestadora del servicio facturará a cada inmueble en forma individual, en un todo de acuerdo con la regulación que se expida para este fin”. (Subrayado fuera de texto)*

De esta forma, conforme, entre otros, con la clasificación de usuario, la regulación determina las metodologías, requisitos y procedimiento que deberán ser aplicados por el prestador para el efecto.

De las normas previamente citada puede deducirse que, en el servicio público de aseo, los usuarios se clasifican en residenciales y no residenciales y, a su vez, los no residenciales se subclasifican en pequeños y grandes generadores, de acuerdo con la cantidad de residuos sólidos o basura que produzcan. Así, los pequeños generadores o productores son aquellos cuya producción es menor a un metro cúbico (1m³) mensual y, los grandes generadores o productores, son aquellos cuya producción es igual o superior a un metro cúbico (1m³) mensual.

En esa línea, en los que respecta a la clasificación de usuarios del servicio público de aseo en residenciales y no residenciales, respecto de los pequeños locales comerciales esta Oficina Asesora Jurídica se pronunció en el Concepto SSPD-OJ-2023-707, en los siguientes términos:

“Cabe resaltar que dentro de la categoría de “usuario residencial” la reglamentación incluyó los pequeños locales comerciales independientes o conexos a un inmueble (en la medida que tal excepción está asociada a la calidad de usuario residencial en virtud del uso y/o actividad que se desarrolla), que cumplan con las características de ocupar un área inferior a veinte metros cuadrados (20m²) y de producir hasta un metro cúbico (1m³) mensual de residuos. No obstante, se debe precisar que, la categoría que se otorga a dichos locales constituye una excepción a la definición de

“usuario residencial y no residencial”, teniendo en cuenta su actividad comercial, en tanto que esta supone, valga la redundancia, la realización de actividades comerciales.

En este sentido, se debe considerar que la actividad desarrollada en los inmuebles donde se presta el servicio público de aseo constituye una variable determinante a efectos de la clasificación, es decir, que esta es la situación que motiva la categorización de usuarios residenciales o no residenciales. A su vez, considerando la actividad comercial, industrial u oficial que desarrollan los no residenciales, estos se pueden catalogar como pequeños o grandes productores, dependiendo del volumen de residuos que produzcan, y es por ello, que quien lo haga en un volumen superior a un metro cúbico (1m³) mensual, no puede ser considerado como usuario residencial.

Desde esta perspectiva, y tal como se manifestó, la clasificación de pequeños locales comerciales como residenciales, supone una excepción a la definición de “usuario residencial y no residencial”, porque de aplicarse la regla general que se fundamenta en el uso que se da al inmueble, deberían ser considerados como usuarios comerciales, en razón a la actividad comercial que se desarrolla al interior del predio.

En ese orden de ideas, los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de aseo, para efecto del cobro de las tarifas de los servicios, deben clasificar los inmuebles en los cuales prestan dichos servicios, realizando visitas técnicas en las que verifiquen el uso real dado a los predios, de acuerdo con las definiciones contenidas en el Decreto Único reglamentario 1077 de 2015, en los artículos señalados”.

De lo anterior es posible colegir que, los locales que ocupen menos de veinte metros cuadrados (20m²) de área y produzcan hasta un metro cubico (1m³) mensual de residuos sólidos, se consideran usuarios residenciales; por su parte, los locales que ocupen menos de veinte metros cuadrados (20m²) de área y produzcan más de un metro cubico (1m³) mensual de residuos sólidos u ocupen más de veinte metros cuadrados (20m²) y produzcan más de un metro cubico (1m³) mensual de residuos sólidos, se consideran usuarios no residenciales.

Lo anterior, se presenta con mayor detalle en la siguiente tabla:

Área del local y cantidad de basura producida al mes	Tipo de usuario
Local que ocupe menos de 20 m ² de área y produzca hasta 1 m ³ de residuos al mes	Usuario residencial
Local que ocupe menos de 20 m ² y produzca más de 1 m ³ de residuos al mes	Usuario no residencial
Local que ocupe más de 20 m ² y produzca más de 1 m ³ de residuos mensual	Usuario no residencial

En la misma línea, conviene precisar que los usuarios residenciales son aquellos que producen residuos sólidos derivados de la actividad residencial y se benefician con la prestación del servicio público de aseo; no obstante, la definición reglamentaria también incluye dentro de esta clasificación a los pequeños locales comerciales independientes o conexos a una unidad habitacional que ocupen un área inferior a veinte metros cuadrados (20m²) y produzcan hasta un metro cúbico (1m³) mensual de residuos.

De esta manera, aquellos locales comerciales que cumplan con las características enunciadas anteriormente, deberán ser tratados como usuarios residenciales y realizar la facturación del servicio bajo dicha clasificación; sin embargo, es importante señalar que el prestador del servicio público de aseo deberá realizar las visitas correspondientes a fin de determinar dicha categorización.

b) En lo relacionado con los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado

De manera inicial, es importante poner de presente que esta Oficina Asesora Jurídica ha emitido diversos pronunciamientos en relación con la clasificación de usuarios de los servicios de acueducto y alcantarillado, razón por la que se procederá a reiterar la línea doctrinal sobre el tema, haciendo alusión particularmente al Concepto No SSPD – OJ-2024-022 en el cual se indicó lo siguiente:

“ii) Clasificación de usuarios del servicio público de acueducto y alcantarillado.

En referencia a la clasificación de los inmuebles para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.1.1.1, define los diferentes usos que se le pueden dar a estos servicios públicos de acuerdo con las actividades desarrolladas en el predio. Veamos:

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

40. SERVICIO COMERCIAL. Es el servicio que se presta a predios o inmuebles destinados a actividades comerciales, en los términos del Código de Comercio. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

41. SERVICIO RESIDENCIAL. Es el servicio que se presta para el cubrimiento de las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

42. SERVICIO ESPECIAL. Es el que se presta a entidades sin ánimo de lucro, previa solicitud a la empresa y que requiere la expedición de una resolución interna por

parte de la entidad prestadora, autorizando dicho servicio. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

43. SERVICIO INDUSTRIAL. Es el servicio que se presta a predios o inmuebles en los cuales se desarrollen actividades industriales que corresponden a procesos de transformación o de otro orden. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1).

44. SERVICIO OFICIAL. Es el que se presta a las entidades de carácter oficial, a los establecimientos públicos que no desarrollen permanentemente actividades de tipo comercial o industrial, a los planteles educativos de carácter oficial de todo nivel; a los hospitales, clínicas, centros de salud, ancianatos, orfanatos de carácter oficial. (Decreto 302 de 2000, art. 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, art. 1). (...)."

Conforme con lo indicado, se debe tener en cuenta que los servicios de acueducto y alcantarillado son de uso residencial cuando son prestados para cubrir las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas, mientras que son de uso comercial cuando se prestan a inmuebles que son destinados por sus propietarios o poseedores al desarrollo de actividades comerciales. Ahora bien, en referencia a los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas, es de indicar que el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 no señaló especificación para su facturación, por lo que es necesario acudir a lo dispuesto en la Resolución CRA 943 de 2021, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, que frente al tema indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.7.2.1 FACTURACIÓN A PEQUEÑOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES O INDUSTRIALES CONEXOS A LAS VIVIENDAS. Para efectos de facturación de los servicios de acueducto y alcantarillado, se considerará como residenciales a los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas con una acometida de conexión de acueducto no superior a media pulgada (1/2”).” (subrayado fuera de texto)

Como se observa, la regulación no se refirió expresamente al área que deben tener los pequeños establecimientos comerciales o industriales, para que se les facture el consumo del servicio como usuarios residenciales, como si ocurre en referencia al servicio público de aseo, es decir, no reguló el número de metros cuadrados que deben medir estos locales, sino que en referencia a este tema, determinó que, para que facturar el consumo con tarifa residencial deben cumplir con las siguientes condiciones: (i) estar conexos a las viviendas y (ii) tener una acometida de conexión de acueducto no superior a media pulgada (1/2).

En este sentido, corresponde al prestador del servicio, al momento de realizar la visita técnica al inmueble, establecer no solo el uso que se da al inmueble, además, deberá determinar si se cumple con la condición previamente comentada, para efectos de que el local comercial conexo pueda ser clasificado como residencial.” (subraya fuera del texto)

De concepto en cita es preciso señalar que, para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los inmuebles se encuentran clasificados según las

actividades que en ellos se desarrollen, en los términos del artículo 2.3.1.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, así:

“40. Servicio comercial. Es el servicio que se presta a predios o inmuebles destinados a actividades comerciales, en los términos del Código de Comercio. (Decreto 302 de 2000, artículo 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, artículo 1).

41. Servicio residencial. Es el servicio que se presta para el cubrimiento de las necesidades relacionadas con la vivienda de las personas. (Decreto 302 de 2000, artículo 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, artículo 1).

42. Servicio especial. Es el que se presta a entidades sin ánimo de lucro, previa solicitud a la empresa y que requiere la expedición de una resolución interna por parte de la entidad prestadora, autorizando dicho servicio. (Decreto 302 de 2000, artículo 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, artículo 1).

43. Servicio industrial. Es el servicio que se presta a predios o inmuebles en los cuáles se desarrollen actividades industriales que corresponden a procesos de transformación o de otro orden. (Decreto 302 de 2000, artículo 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, artículo 1).

44. Servicio oficial. Es el que se presta a las entidades de carácter oficial, a los establecimientos públicos que no desarrollen permanentemente actividades de tipo comercial o industrial, a los planteles educativos de carácter oficial de todo nivel; a los hospitales, clínicas, centros de salud, ancianatos, orfanatos de carácter oficial. (Decreto 302 de 2000, artículo 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, artículo 1)”

En todo caso, vale advertir que la destinación dada a los inmuebles debe ser verificada por el prestador en la visita técnica que realice para este fin.

Adicionalmente, y en atención al objeto de la consulta, es importante poner de presente que, en lo que refiere a la facturación a pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas, el artículo 2.7.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021 que fue citado en el concepto transcrito, no se refirió expresamente a la medida del área que deben tener los pequeños establecimientos comerciales o industriales para que se les facture el consumo del servicio como usuarios residenciales, es decir, no reguló el número de metros cuadrados que deben medir estos locales, pues únicamente expresó que para que se les facture el consumo con tarifa residencial, deben: (i) estar conexos a las viviendas y (ii) tener una acometida de conexión de acueducto no superior a media pulgada (1/2).

En todo caso, se reitera que corresponde al prestador del servicio, establecer en la visita técnica la clasificación, uso y conexidad con el inmueble conforme los conceptos reglamentarios y regulatorios.

(ii) INDEPENDIZACIÓN DE ACOMETIDAS EN LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO.

En lo relacionado con la obligación de independización de acometidas en los servicios de acueducto y alcantarillado, es necesario definir primero que se entiende por acometida conforme al artículo 14 de la Ley 142 de 1994, así:

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

14.1. Acometida. Derivación de la red local del servicio respectivo que llega hasta el registro de corte del inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios, la acometida llega hasta el registro de corte general. Para el caso de alcantarillado la acometida es la derivación que parte de la caja de inspección y llega hasta el colector de la red local. (...)”

En ese sentido, es preciso señalar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994, es derecho y deber de los usuarios y de los prestadores obtener la medición real de sus consumos mediante el uso de instrumentos tecnológicos apropiados.

Por su parte los artículos 144 y 146 ibídem, establecen que los contratos de condiciones uniformes podrán exigir que los usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen sus medidores y que tanto la empresa 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 definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo.

Ahora bien, el párrafo del artículo 2.3.1.3.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 dispuso lo siguiente: “Párrafo. Es responsabilidad de los suscriptores o usuarios informar a la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado cualquier cambio en las características, identificación o uso de los inmuebles a las reportadas en el momento de la solicitud de instalación de los servicios.” (subrayado fuera de texto)

Es así que, en materia de acueducto y alcantarillado es responsabilidad de los suscriptores y/o usuarios informar a la entidad prestadora de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado cualquier cambio en las características, identificación o uso de los inmuebles, de las reportadas en el momento de la solicitud de instalación de los servicios, en atención al párrafo de la norma en cita.

Igualmente, el párrafo del artículo 2.3.1.3.2.3.8 del Decreto en mención señala que los suscriptores o usuarios, deberán comunicar a la entidad prestadora de los servicios públicos, cualquier modificación, división, aumento de unidad a la cual se le presta el servicio, para que evalúe la posibilidad técnica de la prestación de los mismos y determinen las modificaciones hidráulicas que se requieran.

A su vez, el artículo 2.3.1.3.2.3.9 del Decreto en cita, establece:

“Artículo 2.3.1.3.2.3.9. Unidad de acometida por usuario. La entidad prestadora de los servicios públicos sólo estará obligada a autorizar una acometida de acueducto y alcantarillado por unidad habitacional o unidad no residencial, salvo que por razones técnicas se requieran acometidas adicionales. La entidad prestadora de los servicios

públicos podrá exigir la Independización de las acometidas cuando lo estime necesario. En edificios multifamiliares y multiusuarios, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá autorizar acometidas para atender una o varias unidades independientes". (subrayado fuera de texto)

De esta forma, el prestador de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado sólo estará obligado a autorizar una acometida de estos servicios por unidad habitacional o unidad no residencial, salvo que por razones técnicas se requieran acometidas adicionales. Igualmente, la norma señala que la entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la independización de las acometidas cuando lo estime necesario.

Por su parte, el artículo 2.3.1.3.2.3.12 del Decreto 1077 de 2015 señala que de ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por el prestador de los servicios públicos domiciliarios de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

Al tenor literal la norma establece:

“Artículo 2.3.1.3.2.3.12. De la obligatoriedad de los medidores de acueducto. (...) 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. (...)”

De acuerdo con las normas citadas, cuando en un inmueble exista una sola unidad habitacional o una sola unidad no residencial, existirá una sola acometida que cuenta con un equipo de medida por medio del cual se establecen los consumos a facturar al usuario y de existir varias unidades habitacionales o no residenciales en un mismo inmueble de ser técnicamente posible y si así lo considera el prestador podrá exigir para cada unidad una acometida.

En este punto, téngase en cuenta que, conforme lo dispone el artículo 2.3.1.3.2.3.9, del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015,

“La entidad prestadora de los servicios públicos sólo estará obligada a autorizar una acometida de acueducto y alcantarillado por unidad habitacional o unidad no residencial, salvo que por razones técnicas se requieran acometidas adicionales.

La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la Independización de las acometidas cuando lo estime necesario”.

De ahí que, si bien, por regla general cada unidad habitacional o no residencial debe contar con su respectiva acometida, lo cierto es que, tratándose de inmuebles materialmente divididos en varias unidades, cada una, y salvo que por razones técnicas no fuese posible su instalación, deberá contar con su respectiva acometida.

Así, para efectos del pago de la tarifa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, la clasificación de usuarios debe atender también las características físicas del

inmueble donde se prestan los servicios y por ello resulta útil acudir a la definición sobre unidades habitacionales y/o independientes, establecidas en los numerales 55 y 56 del artículo 2.3.1.1.1 del mencionado decreto, así:

“55. Unidad habitacional. Apartamento o casa de vivienda independiente con acceso a la vía pública o a las zonas comunes del conjunto multifamiliar. (...)”

56. Unidad independiente. Apartamento, casa de vivienda, local u oficina independiente con acceso a la vía pública o a las zonas comunes de la unidad inmobiliaria.”

En ese orden de ideas, de verificar el prestador que el predio se encuentra dividido materialmente en varias unidades habitacionales y/o independientes de las cuales también se benefician varios usuarios, el prestador está facultado para facturar de forma autónoma e independiente tales servicios, siempre que se acrediten los criterios de las definiciones regulatorias trascritos.

(iii) CAMBIO DE USO DEL INMUEBLE

Ahora bien, en referencia al procedimiento para efectuar el cambio de uso del inmueble, es preciso indicar que no existe disposición alguna que lo establezca, motivo por el cual, corresponde al prestador del servicio establecer en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, el procedimiento que debe adelantar para efectuar el cambio en la clasificación del inmueble, de acuerdo al servicio de que se trate, considerando el derecho al debido proceso, aplicable a todas las actuaciones administrativas.

En efecto, teniendo en cuenta que, la relación que surge entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores y/o usuarios de los mismos, surge en razón de la celebración de dicho contrato y, por ende, se encuentra regida por las condiciones en él establecidas, deberá encontrarse determinado en las mismas, el procedimiento que se debe seguir por parte de los prestadores, para efectos de modificar la clasificación de un inmueble, cuando las condiciones del mismo varían.

Al respecto es de advertir que, en todo caso el procedimiento aludido, debe contemplar la realización de la visita o visitas necesarias al inmueble por parte del prestador, y atendiendo para el efecto, los criterios dispuestos tanto en la regulación pertinente para cada servicio, como los lineamientos establecidos en la reglamentación vigente.

En este sentido, el procedimiento que deben seguir los prestadores para efectos de verificar el cambio de clasificación del servicio o del usuario, según el caso, en el predio correspondiente, es el establecido en las condiciones uniformes. Para terminar, es importante indicar que, una vez efectuada la clasificación mencionada de acuerdo con los criterios mencionados para cada servicio, si el usuario del inmueble no está de acuerdo con ella, puede presentar ante el prestador, la reclamación correspondiente por facturación, así como interponer los recursos de reposición y de apelación, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Al margen de lo anterior, se resalta que a través del Concepto SSPD-OJ-2025-177, esta Oficina Asesora Jurídica indicó que:

“(…) ni la ley ni la regulación establecieron un procedimiento determinado que indique la forma en que deben clasificarse los inmuebles según su uso. Así las cosas, los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, en este caso, de acueducto, alcantarillado y aseo, para efecto del cobro de las tarifas de los servicios deben clasificar los inmuebles en los cuales prestan los mismos realizando visitas técnicas en las que verifiquen el uso real dado a los predios, de acuerdo a las definiciones contenidas en el Decreto Único reglamentario 1077 de 2015, en los artículos antes citados.”

En ese sentido, y atendiendo lo previsto en el referido concepto, y lo contemplado por los artículos 1.13.2.2.4 y 1.13.2.2.45 de la Resolución compilatoria CRA 943 de 2021, el prestador deberá agotar el debido proceso señalado para las visitas técnicas y, en general, para aquellas visitas que realice a los predios de los usuarios, teniendo en cuenta que:

- i) Los suscriptores o usuarios tendrán derecho a solicitar la asesoría o participación de un técnico particular o de cualquier persona.*
- ii) De la visita deberá dejarse constancia en un acta que deberá ser suscrita por el personal del prestador que realice la visita y la persona que atienda la visita, la cual deberá ser, para todos los efectos legales, mayor de edad.*
- iii) El prestador deberá dar aviso de la visita correspondiente con antelación mínima de tres (3) días hábiles, indicando la fecha y el momento del día, mañana o tarde, durante el cual se realizará la visita.*
- iv) El suscriptor o usuario podrá renunciar a la posibilidad de contar con la asesoría o participación de un técnico, situación que se hará constar por escrito en el acta, con la firma del suscriptor o usuario.*
- v) Si el suscriptor o usuario se niega a firmar el acta respectiva, el funcionario del prestador dejará constancia explicando las razones que motivan la no suscripción por parte del suscriptor o usuario y esta deberá contar con la firma de dos (2) testigos diferentes al personal de la empresa.*
- vi) Se deberá dejar copia del acta suscrita al usuario o quien atienda la visita.*

Bajo este entendido, es preciso mencionar que los datos consignados en la respectiva acta de revisión o informe deben ser legibles y claros, sin que se acepten tachaduras o enmendaduras, toda vez que, una vez firmada por el usuario o suscriptor, o por quien atendió la revisión y por el funcionario del prestador y/o contratista de este, el original del acta quedará para la empresa prestadora y se dejará una copia legible al usuario.

Las actas de visita constituyen una actuación probatoria, sin que la misma tenga el carácter de ser un acto administrativo, toda vez que es la comprobación de la existencia de un hecho que se corroborará mediante las experticias técnicas respectivas y que podrán ser parte de las futuras actuaciones administrativas que se generen con ocasión de las peticiones o reclamaciones que el usuario considere realizar en ejercicio de lo señalado en los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994.

En ese sentido, y atendiendo lo previsto en el referido concepto, y lo contemplado por los artículos 1.13.2.2.4 y 1.13.2.2.45 de la Resolución compilatoria CRA 943 de 2021, el prestador deberá agotar el debido proceso señalado para las visitas técnicas y, en general, para aquellas visitas que realice a los predios de los usuarios, teniendo en cuenta que:

- i) Los suscriptores o usuarios tendrán derecho a solicitar la asesoría o participación de un técnico particular o de cualquier persona.
- ii) De la visita deberá dejarse constancia en un acta que deberá ser suscrita por el personal del prestador que realice la visita y la persona que atienda la visita, la cual deberá ser, para todos los efectos legales, mayor de edad.
- iii) El prestador deberá dar aviso de la visita correspondiente con antelación mínima de tres (3) días hábiles, indicando la fecha y el momento del día, mañana o tarde, durante el cual se realizará la visita.
- iv) El suscriptor o usuario podrá renunciar a la posibilidad de contar con la asesoría o participación de un técnico, situación que se hará constar por escrito en el acta, con la firma del suscriptor o usuario.
- v) Si el suscriptor o usuario se niega a firmar el acta respectiva, el funcionario del prestador dejará constancia explicando las razones que motivan la no suscripción por parte del suscriptor o usuario y esta deberá contar con la firma de dos (2) testigos diferentes al personal de la empresa.
- vi) Se deberá dejar copia del acta suscrita al usuario o quien atienda la visita. Bajo este entendido, es preciso mencionar que los datos consignados en la respectiva acta de revisión o informe deben ser legibles y claros, sin que se acepten tachaduras o enmendaduras, toda vez que, una vez firmada por el usuario o suscriptor, o por quien atendió la revisión y por el funcionario del prestador y/o contratista de este, el original del acta quedará para la empresa prestadora y se dejará una copia legible al usuario.

Las actas de visita constituyen una actuación probatoria, sin que la misma tenga el carácter de ser un acto administrativo, toda vez que es la comprobación de la existencia de un hecho que se corroborará mediante las experticias técnicas respectivas y que podrán ser parte de las futuras actuaciones administrativas que se generen con ocasión de las peticiones o reclamaciones que el usuario considere realizar en ejercicio de lo señalado en los artículos 152 y 154 de la Ley 142 de 1994.

(iv) EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE SUBSIDIOS

De conformidad con los artículos 367 y 368 de la Constitución Política, los subsidios en los servicios públicos domiciliarios se encuentran sustentados en los principios de solidaridad y redistribución de ingresos, para que los usuarios de menores ingresos cubran sus necesidades básicas, así:

“Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

(...)

Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas". (Subrayado fuera de texto)

Los criterios de solidaridad y redistribución fueron desarrollados en la Ley 142 de 1994, principalmente a través del artículo 89, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso (...)"

De la norma transcrita, se observa que los recursos que se transfieren a los fondos de solidaridad y redistribución – FSRI son de destinación específica para otorgar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2 y, excepcionalmente, a los usuarios de estrato 3 cuando se definan las condiciones para su aplicación.

En este contexto, el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 trata sobre la forma de conceder los subsidios, y en su numeral 99.7 reitera que los subsidios serán destinados a los usuarios residenciales y de zona rurales de los estratos 1 y 2, y que las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos a los estratos 3.

A su vez, el numeral 99.8 señala que cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, se debe celebrar un contrato entre la entidad territorial y el respectivo prestador, con el fin de garantizar la transferencia de dichos recursos. Puntualmente, el numeral 99.8 ibídem, indica lo siguiente:

“Artículo 99. Forma de subsidiar. Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:

(...)

99.8. Cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a través de las empresas, pero con desembolsos de los recursos que manejen las tesorerías municipales, la transferencia de recursos se hará en un plazo de 30 días, contados desde la misma fecha en que se expida la factura a cargo del municipio. Para asegurar la transferencia, las empresas firmarán contratos con el municipio.”

Atendiendo lo expuesto, queda claro que es una obligación legal la celebración de contratos o convenios que garanticen la transferencia de los recursos destinados al otorgamiento de subsidios a cargo de las entidades territoriales y de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

No obstante, sobre el particular mediante el concepto Unificado:

“(...) Sobre la suscripción de los convenios o contratos de esta naturaleza, ni los municipios o distritos ni los prestadores, no pueden excusarse en la inexistencia de tales acuerdos contractuales, para incumplir sus obligaciones constitucionales y legales tendientes a efectuar el giro de recursos presupuestales y el consecuente otorgamiento de subsidios, puesto que tales recursos se encuentran constitucionalmente protegidos y destinados a un fin específico, razón por la cual, si los recursos han sido apropiados por el municipio o el distrito y el prestador a través de una cuenta de cobro o una factura, le solicita el giro de estos recursos, es procedente la entrega de los mismos, aunque no se hubiere suscrito el convenio referido. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones disciplinarias a que haya lugar (...)”

En esa medida, si bien existe la obligación de suscribir los convenios de transferencia para los subsidios, la falta de estos no es excusa para incumplir la obligación de aplicación de subsidios a los usuarios de menores ingresos.

Así las cosas, queda claro que los subsidios serán destinados a los usuarios residenciales y de zona rurales de los estratos 1 y 2, y que las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos a los estratos 3.

A su vez, el numeral 99.8 señala que cuando los Concejos creen los fondos de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos y autoricen el pago de subsidios a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, se debe celebrar un contrato entre la entidad territorial y el respectivo prestador, con el fin de garantizar la transferencia de dichos recursos.

En ese orden de ideas, los entes territoriales y los prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, además deberán suscribir los contratos o convenios para la transferencia de subsidios, los cuales serán la carta de navegación para el manejo y transferencia de los subsidios. En dichos convenios se deberán determinar los aspectos a revisar al momento de la presentación de la cuenta de cobro o factura para el giro de los subsidios.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las respuestas a sus inquietudes, así:

- 1. Respuesta a la pregunta "1. Criterios de reclasificación para usos mixtos: ¿Es procedente reclasificar automáticamente como comercial a toda vivienda que destine cualquier porción de su espacio a actividad comercial, independientemente del porcentaje de área ocupada (desechando el mito del "60%")? ¿Cuáles son los criterios objetivos obligatorios para aplicar la excepción residencial (ej. diámetro de acometida, revisión del POT municipal, evidencia fotográfica de uso, consumo histórico como indicador indirecto)?**

La clasificación del usuario en función del uso que se da al inmueble para determinar las tarifas de servicios públicos domiciliarios se basa en el uso del inmueble y la normativa específica para cada servicio, siendo atribución de los prestadores de servicios públicos domiciliarios mediante visita al inmueble, establecer su uso real.

Esta clasificación es de exclusiva competencia de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, quienes deben realizar visitas técnicas a los inmuebles en los que se prestan tales servicios, a fin de verificar el uso real que los propietarios o poseedores dan a los mismos.

-Para el servicio de aseo, un usuario se considera no residencial (comercial) cuando produce residuos sólidos provenientes de actividades comerciales, industriales y oficiales. Sin embargo, los usuarios ubicados en locales comerciales con un área inferior a veinte (20) metros cuadrados, a excepción de aquellos que generen más de un (1) metro cúbico de residuos mensuales, se consideran usuarios residenciales para efectos tarifarios.

- La clasificación de los inmuebles para el cobro de los servicios de acueducto y alcantarillado se encuentran en función de la actividad que se desarrolle en el predio. En ese sentido, conforme con los numerales 40 a 44 del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 el servicio de acueducto y alcantarillado suministrado a los inmuebles se clasifica, según el uso o actividad en: i) comercial, ii) residencial, iii), iv) industrial y, v) oficial; conforme con las precisiones regulatorias del caso. Sin embargo, las características físicas del inmueble, cuando este se encuentra dividido en varias unidades también permiten clasificar al usuario. En ese contexto, la facturación del consumo a pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas, conforme al artículo 2.7.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021 se realizará con tarifa residencial en los casos en los que: (i) estén conexos a las viviendas y (ii) cuenten con una acometida de conexión de acueducto no superior a media pulgada (1/2).

- 2. Respuesta a la pregunta "2. Procedimiento operativo paso a paso: ¿Cómo debe estructurarse el proceso? (¿Inspecciones físicas documentadas, notificación escrita con plazo de 10 días para descargos, aplicación prospectiva de tarifa comercial sin retroactividad, registro en el Sistema Único de Información - SUI?)".**

En referencia al procedimiento para efectuar el cambio de uso del servicio o del usuario, según el servicio de que se trate, es preciso indicar que en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen que gobierna la prestación de los servicios públicos domiciliarios, no existe disposición alguna que lo instaure, motivo por el cual, corresponde al prestador del servicio establecer en las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos, el procedimiento que debe adelantar para efectuar el cambio en la clasificación del inmueble, considerando en todo caso, el derecho al debido proceso aplicable a todas las actuaciones administrativas.

El procedimiento aludido, debe contemplar la realización de la visita o visitas necesarias al inmueble por parte del prestador, ya que a través de ellas se podrá verificar el uso real que se está dando al inmueble; igualmente deberá atender los criterios dispuestos tanto en la regulación pertinente para cada servicio, como los lineamientos establecidos en la reglamentación vigente, es decir, que la nueva clasificación deberá corresponder a las establecidas para cada uno de los servicios.

En este sentido, el prestador del servicio público puede cambiar el uso de un inmueble, cuando determine que efectivamente la clasificación del mismo, no corresponde con el uso que se está dando al predio por parte de quienes lo habitan, es decir, que estas son justamente las condiciones que lo habilitan para efectuar el cambio del mismo, las cuales deberán estar contenidas en el procedimiento pertinente que se encuentre consagrado en las condiciones uniformes del contrato y, en todo caso respetar el debido proceso.

Una vez el prestador haya efectuado la clasificación del inmueble, atendiendo para ello los criterios establecidos reglamentaria y regulatoriamente, de acuerdo al servicio de que se trate, si el usuario del inmueble no está de acuerdo con dicha clasificación, puede presentar ante el prestador, la reclamación correspondiente por facturación, así como interponer los recursos de reposición y de apelación, atendiendo para ello el procedimiento de “defensa de los usuarios en sede de la empresa”, contenido en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

3. Respuesta a la pregunta “Obligación de independización: ¿Es exigible a los propietarios separar físicamente el negocio (acometidas independientes para vivienda y comercio)? ¿O basta con reclasificar la suscripción existente bajo tarifa comercial?”

La clasificación de los inmuebles para efectos tarifarios en materia de servicios públicos domiciliarios, debe atender el uso dado a estos y a los criterios reglamentarios y regulatorios expuestos en las consideraciones de este concepto. Esta clasificación, es de exclusiva competencia de los prestadores de los servicios públicos, quienes deben realizar visitas técnicas a los inmuebles en los que se prestan tales servicios a fin de verificar el uso real que los propietarios o poseedores dan a los mismos.

En el marco del servicio público de acueducto y alcantarillado que entendemos es objeto de consulta en esta inquietud, a la luz del numeral 55 del artículo 2.3.1.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, la “Unidad Habitacional” está definida como un apartamento o casa de vivienda, con acceso a la vía pública o a las zonas comunes de un conjunto multifamiliar, a

diferencia de la “Unidad Independiente” definida en el numeral 56 del mismo artículo, la cual podrá ser además un local u oficina de la misma unidad inmobiliaria.

De verificar el prestador que el predio se encuentra dividido materialmente en varias unidades habitacionales y/o independientes de las cuales también se benefician varios usuarios, el prestador está facultado para facturar de forma autónoma e independiente tales servicios, siempre que se acrediten los criterios de las definiciones regulatorias.

Se reitera que para efectos de la facturación de pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 no señaló la forma en la que debía realizarse, razón por la que es necesario remitirse al artículo 2.7.2.1 de la Resolución compilatoria CRA 943 de 2021, el cual estableció que para que se les facture el consumo deben: (i) estar conexos a las viviendas y (ii) tener una acometida de conexión de acueducto no superior a media pulgada (1/2).

Ahora bien, conforme lo dispone el artículo 2.3.1.3.2.3.9, del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, “La entidad prestadora de los servicios públicos sólo estará obligada a autorizar una acometida de acueducto y alcantarillado por unidad habitacional o unidad no residencial, salvo que por razones técnicas se requieran acometidas adicionales. La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la Independización de las acometidas cuando lo estime necesario.”.

En ese sentido, si bien, por regla general cada unidad habitacional o no residencial debe contar con su respectiva acometida, lo cierto es que, tratándose de inmuebles materialmente divididos en varias unidades, cada una, y salvo que por razones técnicas no fuese posible su instalación, deberá contar con su respectiva acometida.

4. Respuesta a la pregunta “4. Efectos en subsidios: ¿Se suspenden automáticamente los subsidios al momento de la reclasificación?”

Los subsidios serán destinados únicamente a los usuarios residenciales y de zona rurales de los estratos 1 y 2, y a los del estrato 3 bajo las condiciones definidas por la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico. Por lo que no pueden ser destinados por el Prestador para otro tipo de usuario.

Además, se resalta que la transferencia de los subsidios deberá ceñirse a la metodología del equilibrio entre subsidios y contribuciones y al manejo estipulado en el contrato o convenio que para el efecto debe suscribirse entre el municipio, distrito, o departamento y las entidades encargadas de la prestación de los servicios públicos, en el que, entre otros, se establecerán las condiciones necesarias para llevar a cabo de forma efectiva y eficaz la transferencia de los recursos para subsidios.

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/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará

la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica