

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-225

Señor:

XXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹ Radicado

TEMA: **COBRO DE SERVICIOS PÚBLICOS**

Subtemas: Régimen aplicable para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, así como de energía y gas.

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

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

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

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“En este contexto, surge la inquietud respecto a cuál debe ser el criterio que prime para efectos del cobro de los servicios públicos y la asignación de subsidios: si la clasificación del uso del predio adoptada por el municipio o la diferenciación realizada por las empresas prestadoras en la facturación por unidad constructiva”.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1450 de 2011⁶

Decreto 410 de 1971⁷

Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015⁸

Resolución CREG 108 de 1997⁹

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-10, actualizado el 7 de octubre de 2020

CONSIDERACIONES

En relación con las preguntas que hacen parte de la solicitud de concepto, se considera pertinente indicar que la regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, ha establecido sistemas de clasificación de inmuebles para efectos del cobro de tarifas, que consideran no sólo el uso que se da a éstos, sino también el tamaño en función del consumo, de acuerdo a las visitas que para el efecto desarrolle el respectivo prestador.

Lo anterior, con el objetivo de hacer efectivos los mandatos constitucionales y legales en materia de solidaridad y redistribución de ingresos, que permiten a algunos usuarios residenciales recibir subsidios para acceder a los servicios (estratos 1, 2 e inclusive 3), mientras que otros del mismo

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

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

⁵ “Por medio del cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

⁶ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

⁷ “Por el cual se expide el Código de Comercio”

⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

⁹ “Por la cual se señalan criterios generales sobre protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red física, en relación con la facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación entre la empresa y el usuario, y se dictan otras disposiciones”.

tipo (estratos 5 y 6) o de naturaleza industrial o comercial aportan contribuciones junto con el Estado para ayudar a financiarlos.

De manera preliminar, resulta pertinente precisar que las reglas sobre clasificación urbanística, catastral o de uso del suelo de los inmuebles obedecen a finalidades propias de las competencias asignadas a las entidades territoriales. Por su parte, la clasificación de los inmuebles para efectos de la prestación y facturación de los servicios públicos domiciliarios se encuentra sometida al régimen especial previsto en la Ley 142 de 1994 y en la regulación aplicable a cada servicio. En consecuencia, el presente concepto se limita a interpretar de manera general dicho régimen especial, sin pronunciarse sobre competencias propias de otras autoridades ni resolver situaciones particulares.

En ese sentido, con el fin de emitir un concepto de carácter general, se procede a ilustrar, a partir de los hechos expuestos y los temas consultados, los siguientes ejes temáticos: (i) Clasificación de inmuebles para los servicios públicos domiciliarios; y, (ii) Determinación de los subsidios.

i) Clasificación de inmuebles para los servicios públicos domiciliarios.

En materia de servicios públicos domiciliarios debe señalarse que la clasificación de un inmueble para efectos tarifarios debe tener en consideración no solo el uso que se le dé a éste, sino también el régimen jurídico y regulatorio aplicable al respectivo servicio público domiciliario, así como las verificaciones que hayan realizado los prestadores en sus visitas de clasificación.

En esa medida, es necesario hacer referencia a la normativa de cada servicio público domiciliario, en los siguientes términos:

- Servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

En punto a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, los numerales 40 a 44 del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 disponen en cuanto a la clasificación de inmuebles por su uso, lo siguiente:

“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, 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).

De otro lado y para efectos de la facturación a pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas, el artículo 2.4.1.2 de la Resolución 151 de 2001, expedida por la CRA, señala que, para efectos de facturación de los servicios de acueducto y alcantarillado, se considerarán como residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a las viviendas con una acometida de conexión de acueducto no superior a media pulgada (1/2").

Por su redacción, esta norma hace referencia a que el local conexo comercial o industrial a la vivienda, tenga acometida independiente de ésta, con la condición de que no sea superior a media pulgada (½) para que se le facture de manera independiente como usuario residencial. De no tener acometida independiente el local conexo, se expedirá una sola factura para todo el inmueble como usuario residencial, y se cobrará un solo cargo fijo.

Finalmente, para efectos de la independización de acometidas, corresponde al prestador efectuar la visita y determinar si se trata de un local conexo que por su actividad amerite la independización. (...)" (Resaltado fuera de texto)

Por lo anterior, la clasificación de los inmuebles depende: (i) de los resultados que arrojen las visitas técnicas realizadas por el prestador y (ii) de la aplicación de los lineamientos señalados por las comisiones de regulación. Concretamente, para la clasificación de inmuebles en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, artículo 2.3.1.1.1, numerales 40 a 44, definió los diferentes usos que se le pueden dar a estos servicios públicos según las actividades desarrolladas en el predio.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, un inmueble será clasificado en la prestación de servicio público como comercial cuando desarrolle actividades de esa naturaleza, conforme lo dispone el artículo 20 del Código de Comercio.

Asimismo, dicha situación deberá ser verificada por el prestador del servicio mediante una visita al inmueble objeto de prestación del servicio.

- Servicio público de aseo.

Para el caso del servicio público de aseo los numerales 21, 30, 51 y 52 del artículo 2.3.2.1.1 y el artículo 2.3.2.2.4.2.106 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, disponen que los inmuebles deben clasificarse tanto en función del uso que se le dé a los mismos, como en función del volumen de residuos que se produzca en ellos. Inclusive en función del tamaño del área donde se generan los residuos, así:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones: Adóptense las siguientes definiciones:

*(...) 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.*

*(...) 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. (...)*

“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.”

En consecuencia, en el servicio público de aseo, un usuario es considerado no residencial (comercial) cuando produce residuos sólidos derivados de las actividades comerciales, industriales y oficiales. No obstante, resulta pertinente resaltar que, aquellos usuarios ubicados en locales (comerciales) que ocupen menos de veinte (20) metros cuadrados de área, exceptuando los que produzcan más de un (1) metro cúbico mensual, para efectos tarifarios, son considerados como usuarios residenciales. La anterior clasificación corresponde a la aplicación de la regulación especial del servicio público de aseo para efectos de la prestación y facturación del servicio.

- Servicios públicos domiciliarios de energía y gas combustible.

Para el caso de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, el artículo 18 de la Resolución CREG 108 de 1997, expedida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), dispone lo siguiente, en relación con las modalidades bajo las cuales se deberán prestar los citados servicios:

“Artículo 18. Modalidades del servicio. Sin perjuicio de las normas sobre subsidios y contribuciones, los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red de ductos, serán prestados bajo la modalidad residencial o no residencial. El residencial es aquel que se presta directamente a los hogares o núcleos familiares, incluyendo las áreas comunes de los conjuntos habitacionales. El servicio no residencial es el que se presta para otros fines.

Parágrafo 1º. Para efectos del servicio de energía eléctrica, podrán considerarse como residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble esté destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.

Parágrafo 2º. Los suscriptores o usuarios residenciales serán clasificados de acuerdo con la estratificación socioeconómica que haya realizado la autoridad competente, según lo dispuesto en la Ley 142 de 1994.

Parágrafo 3º. Los suscriptores o usuarios no residenciales se clasificarán de acuerdo con la última versión vigente de la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas” (CIIU) de las Naciones Unidas. Se exceptúa a los suscriptores o usuarios oficiales, especiales, otras empresas de servicios públicos, y las zonas francas, que se clasificarán en forma separada.”

En consecuencia, el servicio público de energía se clasifica en residencial y no residencial. Serán usuarios residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble está destinado en más de un 50% de su extensión a fines residenciales.

La aplicación de las anteriores normas regulatorias dependerá de las visitas de clasificación que realicen los prestadores de los respectivos servicios, tal y como lo señaló esta Oficina, en Concepto Unificado SSPD–OJU-2009–10 (actualizado el 7 de octubre de 2020), en el que se indicó que “...para efectos de la clasificación de acuerdo con los criterios citados, para cada servicio, la empresa debe realizar una visita al inmueble. (Resaltado fuera de texto).

Cabe señalar que, para efectos de la prestación y facturación de los servicios públicos domiciliarios, corresponde a los prestadores efectuar la clasificación de los inmuebles conforme al régimen jurídico y regulatorio aplicable a cada servicio y a las verificaciones técnicas que resulten procedentes. Sin embargo, cabe aclarar que la metodología para la clasificación del inmueble o del tipo de usuario no se encuentra reglamentada, es decir, no existe un procedimiento reglamentario o regulatorio que determine cómo deben adelantar las visitas los prestadores ni tampoco la periodicidad. En todo caso, dicha clasificación produce efectos exclusivamente para la prestación y facturación del respectivo servicio público domiciliario y no sustituye las

competencias que el ordenamiento jurídico asigna a otras autoridades respecto de la clasificación urbanística, catastral o de los usos del suelo de los inmuebles.

ii) Determinación de los subsidios.

En cuanto a la aplicación de los subsidios, los artículos 97 de la Ley 142 de 1994 y 2.3.4.1.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, establecen que con tales recursos se podrá subsidiar: i) el consumo básico o consumo de subsistencia, ii) el cargo fijo y iii) los costos de la conexión domiciliaria, es decir, la acometida y el medidor de los usuarios 1, 2 y 3, inclusive.

En lo que toca a los porcentajes máximos, tanto de los subsidios, como de los aportes solidarios que deben efectuar los usuarios de estratos 5 y 6, comerciales e industriales, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, señala:

“Artículo 125. Subsidios y Contribuciones para los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2o de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

PARÁGRAFO 1º. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante, estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

PARÁGRAFO 2º. Para efectos de los cobros de los servicios públicos domiciliarios, se considerará a las personas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, como suscriptores industriales.” (Resaltado fuera de texto).

Respecto de la vigencia de la citada disposición, debe indicarse que, si bien la misma está contenida en la Ley que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010 – 2014, ha mantenido su vigencia, por cuanto no fue derogada por los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015, 336 de la Ley 1955 de 2019 y 372 de la Ley 2294 de 2023 (actual Ley del Plan Nacional de Desarrollo).

En cuanto al porcentaje de subsidios aplicados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, el cual puede ser igual o inferior al máximo referido en la norma transcrita, ha de indicarse que este dependerá de lo que establezca el respectivo Concejo Municipal, una vez se haya efectuado la determinación del equilibrio, cumpliendo para ello con la metodología desarrollada en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Conforme con lo anteriormente expuesto, puede afirmarse que la aplicación de subsidios y contribuciones depende de la clasificación tarifaria que resulte procedente de conformidad con el régimen jurídico aplicable a cada servicio público domiciliario y de las verificaciones técnicas que correspondan realizar al respectivo prestador.

Para los servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994 y la regulación establecen que:

- Los usuarios residenciales de estratos 1, 2 y 3 tienen derecho a recibir subsidios para el consumo básico, el cargo fijo y los costos de la conexión domiciliaria (acometida y medidor).
- Los usuarios residenciales de estrato 4 no reciben subsidios ni pagan contribuciones.
- Los usuarios residenciales de estratos 5 y 6, y los usuarios comerciales e industriales, no reciben subsidios y deben pagar contribuciones de solidaridad, que se destinan a subsidiar a los usuarios de menores ingresos.

Cuando un predio tiene áreas residenciales y comerciales, se pueden presentar dos situaciones:

- **Acometidas independientes:** Si el área comercial y la residencial tienen acometidas independientes, se facturará por separado cada uso. El área residencial recibirá subsidios si corresponde al estrato 1, 2 o 3, y el área comercial pagará contribuciones.
- **Acometida única:** Si todo el predio tiene una sola acometida, el prestador debe determinar el uso predominante. Si el uso residencial es mayoritario y el área comercial cumple condiciones específicas (por ejemplo, carga instalada menor a 3 kW en energía, área menor a 20 m² y producción de residuos menor a 1 m³ en aseo), puede facturarse como residencial y recibir subsidios, de acuerdo con la regulación.

CONCLUSIONES

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

- La clasificación de inmuebles para efectos del cobro de tarifas, depende de la regulación aplicable a cada sector, la cual tiene en cuenta el uso que se le da a los inmuebles, así como el tamaño de estos en función de su consumo. Para el caso específico de los servicios de acueducto y alcantarillado, los criterios de clasificación se encuentran contenidos en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y en la Resolución CRA 151 de 2001.

- De acuerdo con el numeral 40 del artículo 2.3.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado un inmueble será clasificado como servicio comercial cuando desarrolle actividades comerciales conforme al artículo 20 del Código de Comercio.

- En punto al servicio público de aseo, según el numeral 51 del artículo 2.3.2.1.1 ibídem, un usuario será no residencial (comercia) cuando produce residuos sólidos derivados de las actividades comerciales, industriales y oficiales. Sin embargo, aquellos usuarios ubicados en locales (comerciales) que ocupen menos de veinte (20) metros cuadrados de área, exceptuando los que produzcan más de un (1) metro cúbico mensual, para efectos tarifarios, son considerados como usuarios residenciales, conforme con lo previsto en el numeral 52 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

- Por último, el parágrafo 1 del artículo 18 de la Resolución CREG 108 de 1997, señala que, el servicio público de energía se clasifica en residencial y no residencial. Serán usuarios residenciales los pequeños establecimientos comerciales o industriales conexos a los apartamentos o casas de habitación, cuya carga instalada sea igual o inferior a tres (3) kilovatios, si el inmueble esté destinado, en más de un 50% de su extensión, a fines residenciales.

-La aplicación de subsidio y contribuciones dependerá de la clasificación tarifaria que resulte procedente conforme al régimen jurídico aplicable a cada servicio público domiciliario y de las verificaciones técnicas que correspondan realizar cada prestador.

Bajo este escenario, la clasificación del inmueble dependerá también de los resultados de las visitas realizadas por los prestadores de servicios públicos a los inmuebles, y de la aplicación de los lineamientos señalados por la reglamentación y regulación para cada servicio.

- En consecuencia, la clasificación urbanística, catastral o del uso del suelo que realicen las entidades territoriales responde a finalidades propias de sus competencias y no sustituye la clasificación que, para efectos de la prestación y facturación de los servicios públicos domiciliarios, corresponde efectuar a los respectivos prestadores conforme al régimen especial aplicable a cada servicio.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).