



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 709 DE 2022

(diciembre 12)

Bogotá, D.C.,

Señor

Ref. Solicitud de concepto^u

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020^u, 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 2011^o, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015^o.

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

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT mediante radicado No. 2022EE0108640 del 27 de octubre de 2022 trasladó, por considerarlo de competencia de esta Superintendencia, la siguiente petición:

“¿1) - de acuerdo a la ley como se debe pagar el servicio interno de aseo de la copropiedad? Y 2) – como se debe pagar el servicio de luz en las áreas comunes de la copropiedad?” (Sic)

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁵⁾

Ley 675 de 2001⁽⁶⁾

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁽⁷⁾

Resolución CREG 108 de 1997⁽⁸⁾

Resolución CRA 943 de 2021⁽⁹⁾

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021

Concepto SSPD-OJ-2021-877

CONSIDERACIONES

Previo a atender la consulta es necesario reiterar 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 la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

En claro lo anterior, con el fin de dar respuesta a la consulta presentada, se procederá desarrollar los siguientes ejes temáticos: i) régimen de propiedad horizontal, ii) medición del consumo del servicio público domiciliario de energía en zonas comunes de las propiedades horizontales, y iii) prestación del servicio público de aseo en las zonas comunes de las propiedades horizontales.

i) Régimen de propiedad horizontal.

Respecto del régimen de propiedad horizontal esta Oficina Jurídica ha emitido diversos pronunciamientos, entre otros, el contenido en el Concepto SSPD-OJ-2021-877 a través del cual sostuvo:

“(…) ii. Régimen de la propiedad horizontal.

La creación y funcionamiento de la propiedad horizontal está regulada por la Ley 675 de 2001, la cual contiene los derechos y deberes que deben cumplir las unidades residenciales, edificios, conjuntos y urbanizaciones cerradas sometidos a este régimen.

En esta forma de dominio concurren los siguientes derechos: i) los derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y ii) derecho de copropiedad sobre los bienes comunes.

El artículo 32 de la Ley 675 de 2001 estableció el alcance de la propiedad horizontal como persona jurídica así:

“ARTÍCULO 32. OBJETO DE LA PERSONA JURÍDICA. La propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular. Su objeto será administrar correcta y eficazmente los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y cumplir y hacer cumplir la ley y el reglamento de propiedad horizontal.

PARÁGRAFO. Para efectos de facturación de los servicios públicos domiciliarios a zonas comunes, la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal podrá ser considerada como usuaria única frente a las empresas prestadoras de los mismos, si así lo solicita, caso en el cual el cobro del servicio se hará únicamente con fundamento en la lectura del medidor individual que exista

para las zonas comunes; en caso de no existir dicho medidor, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales (...).”

De lo anterior, es válido resaltar que la propiedad horizontal se constituye como una persona jurídica distinta de los titulares del derecho de dominio de los bienes privados que la integran. Su objeto será: (i) administrar los bienes y servicios comunes, ii) manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y iii) hacer cumplir el reglamento de la propiedad horizontal.

Ahora bien, en cuanto a las atribuciones de la propiedad horizontal frente a los servicios públicos domiciliarios, la norma fue clara al facultar a la propiedad horizontal a constituirse como usuaria única frente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el cobro de estos servicios en las zonas comunes.

Con respecto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios en los bienes inmuebles privados, en principio, será el usuario o suscriptor quien tendrá la titularidad y legitimidad para ejercer los derechos contemplados en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994. Sin embargo, **teniendo en cuenta que la propiedad horizontal también se rige por su propio reglamento, se deberá acudir a las disposiciones sobre los servicios públicos contempladas en dicho reglamento, así como las facultades concedidas por la asamblea general al representante legal o administrador.** (...)” (subraya y negrilla fuera de texto)

Del concepto en cita se puede establecer que, en la propiedad horizontal concurren derechos de propiedad exclusiva sobre los bienes privados (unidades de apartamentos) y derechos de copropiedad sobre los bienes comunes (zonas comunes).

Así mismo, se destaca que la propiedad horizontal puede constituirse como un usuario de los servicios públicos domiciliarios, a fin de obtener la prestación de los mismos en las zonas comunes; en este sentido, la propiedad horizontal es una persona jurídica independiente a los propietarios de las unidades privadas, la cual se crea para gestionar los bienes y servicios comunes incluyendo, entre otros, los servicios públicos domiciliarios.

Constituida la propiedad horizontal como un usuario de los servicios públicos, esta gozará de todos los derechos atribuidos a los usuarios por el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, respecto de la prestación de los servicios públicos en las zonas comunes de la copropiedad. A su vez, la propiedad horizontal deberá cumplir las obligaciones que como usuario le otorgue el contrato de servicios públicos, siendo uno de ellos el de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato.

Vale señalar que, la propiedad horizontal podrá incluir en el reglamento interno o mediante la asamblea general de copropietarios, algunas reglas específicas sobre el manejo de los servicios públicos, relacionadas con las facultades asignadas al representante legal de la copropiedad, es decir, el administrador, respecto del pago de dichos servicios, el cual podrá ser parte, por ejemplo, de la cuota de administración que pagan los copropietarios.

Por último, en lo que compete a las reglas sobre servicios públicos establecidas por la asamblea general de copropietarios, resulta oportuno remitirse al artículo 37 de la Ley 675 de 2001 el cual señala:

“ARTÍCULO 37. INTEGRACIÓN Y ALCANCE DE SUS DECISIONES. La asamblea general la constituirán los propietarios de bienes privados, o sus representantes o delegados, reunidos con el quórum y las condiciones previstas en esta ley y en el reglamento de propiedad horizontal.

Todos los propietarios de bienes privados que integran el edificio o conjunto tendrán derecho a participar en sus deliberaciones y a votar en ella. El voto de cada propietario equivaldrá al porcentaje del coeficiente de copropiedad del respectivo bien privado.

Las decisiones adoptadas de acuerdo con las normas legales y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para todos los propietarios, inclusive para los ausentes o disidentes, para el administrador y demás órganos, y en lo pertinente para los usuarios y ocupantes del edificio o conjunto.” (subraya fuera de texto)

Bajo este entendido y teniendo en cuenta que la propiedad horizontal se rige por su propio reglamento, pueden los copropietarios definir en dicho reglamento asuntos financieros como el pago de los gastos de mantenimiento y servicios de las zonas comunes, los cuales pueden ser cubiertos, entre otros, con el recaudo por concepto de cuota de administración que sufraguen los copropietarios. En todo caso, aspectos como el citado incumbe a la copropiedad en el marco de la autonomía privada de la voluntad de los copropietarios, no siendo competencia de esta Superintendencia determinar aspectos sobre el particular, considerando el marco de las competencias asignadas, entre otros, en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

ii) Medición del consumo del servicio público domiciliario de energía en zonas comunes de las propiedades horizontales.

Considerando que la propiedad horizontal puede constituirse como un usuario de los servicios públicos domiciliarios a fin de obtener la prestación de los mismos en las zonas comunes, resulta preciso señalar que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 9.1, artículo 9 de la Ley 142 de 1994, uno de los derechos que tienen los usuarios de estos servicios es el de obtener de los prestadores la medición real de sus consumos; medición que, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, debe ser individual. Veamos:

“ARTÍCULO 9. DERECHO DE LOS USUARIOS. (Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS.) Los usuarios de los servicios públicos tienen derecho, además de los consagrados en el Estatuto Nacional del Usuario y demás normas que consagren derechos a su favor, [siempre que no contradigan esta ley, a]:

9.1. Obtener de las empresas la medición de sus consumos reales mediante instrumentos tecnológicos apropiados, dentro de plazos y términos que para los efectos fije la comisión reguladora, con atención a la capacidad técnica y financiera de las empresas o las categorías de los municipios establecida por la ley. (...).”

A su vez, el artículo 146 ibídem establece como un derecho tanto de los prestadores como de los usuarios, la medición real de los consumos a través del uso de los equipos técnicos de medida que la técnica haya hecho disponibles, toda vez, que el consumo es el elemento principal del precio que se cobra al suscriptor o usuario del servicio público domiciliario. La norma señala:

“ARTÍCULO 146. LA MEDICIÓN DEL CONSUMO, Y EL PRECIO EN EL CONTRATO. La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

Cuando, sin acción u omisión de las partes, durante un período no sea posible medir razonablemente con instrumentos los consumos, su valor podrá establecerse, según dispongan los contratos uniformes, con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, o con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, o con base en aforos individuales.

Habrá también lugar a determinar el consumo de un período con base en los de períodos anteriores o en los de usuarios en circunstancias similares o en aforos individuales cuando se acredite la existencia de fugas imperceptibles de agua en el interior del inmueble. Las empresas están en la obligación de ayudar al usuario a detectar el sitio y la causa de las fugas. A partir de su detección el usuario tendrá un plazo de dos meses para

remediarlas. Durante este tiempo la empresa cobrará el consumo promedio de los últimos seis meses. Transcurrido este período la empresa cobrará el consumo medido.

La falta de medición del consumo, por acción u omisión de la empresa, le hará perder el derecho a recibir el precio. La que tenga lugar por acción u omisión del suscriptor o usuario, justificará la suspensión del servicio o la terminación del contrato, sin perjuicio de que la empresa determine el consumo en las formas a las que se refiere el inciso anterior. Se entenderá igualmente, que es omisión de la empresa la no colocación de medidores en un período superior a seis meses después de la conexión del suscriptor o usuario. (...)” (subraya fuera de texto)

En este sentido, la regla general en materia de medición del consumo es que esta se realice a través de la diferencia real de lecturas que arroja el instrumento de medida individual instalado para el efecto, esto es, entre un período de facturación y otro; mientras que, de forma excepcional, los prestadores de servicios públicos domiciliarios podrán efectuar el cobro del consumo empleando los mecanismos contemplados por el legislador en esta disposición, esto es, por promedio o aforo.

Ello significa que el derecho a la medición se materializa a través del uso de los dispositivos de medida que la técnica haya hecho disponibles, es decir, a través de los denominados “medidores”, los cuales deben ser instalados, como regla general, en cada una de las unidades inmobiliarias de los usuarios y/o suscriptores con el propósito de medir el consumo de los servicios públicos que se presten.

Bajo este contexto, para el servicio público domiciliario de energía eléctrica la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, a través de los literales a) y b) del artículo 24 de la Resolución 108 de 1997 ratificó lo relativo a la medición individual del consumo, así:

“ARTÍCULO 24. DE LA MEDICIÓN INDIVIDUAL. La medición de los consumos de los suscriptores o usuarios se sujetará a las siguientes normas:

3) Con excepción de los inquilinatos, y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario deberá contar con equipo de medición individual de su consumo.

b) Cuando un inmueble cuente con una sola acometida y un solo equipo de medida y el servicio se utilice por varias personas naturales o jurídicas, se entenderá que existe un único suscriptor frente a la empresa. Por tanto, en estos casos, el costo de prestación del servicio deberá dividirse en cuotas partes entre los usuarios finales del mismo, y los derechos y obligaciones del contrato de condiciones uniformes serán exigibles o se harán efectivos por ese único suscriptor. No obstante, cualquier usuario que se encuentre ubicado dentro de un inmueble con tales características, tiene derecho a exigir a la empresa la medición individual de sus consumos, siempre y cuando asuma el costo del equipo de medición, caso en el cual a ese usuario se le tratará en forma independiente de los demás. (...)” (subraya fuera de texto)

Del artículo en cita es válido establecer que, todos los usuarios del servicio público de energía, por regla general, deben contar con un equipo de medición individual de su consumo. De este modo, cuando la propiedad horizontal se haya constituido como usuario de los servicios públicos domiciliarios, en este caso de energía, deberá recibir la medición de forma individual e independiente de los bienes privados (apartamentos) que conforman la copropiedad.

Sobre el particular, es preciso traer a colación lo manifestado por esta Oficina Asesora Jurídica en el Concepto unificado 02 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, en el cual se manifestó con respecto a la medición y cobro de este servicio en las zonas comunes, lo siguiente:

*“(...) **2.1.2.5. Zonas comunes de edificaciones sometidas o no al régimen de propiedad horizontal.***

Para efectos de la determinación del consumo facturable de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y gas combustible en zonas o áreas comunes de edificaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal, debe tenerse en cuenta que, al tenor de lo previsto en el párrafo del artículo 32 [15] de la Ley 675 de 2001[16], sólo si la persona jurídica que surge como consecuencia de la constitución al régimen de propiedad horizontal, solicita a la persona prestadora ser considerada como única usuaria, para efectos de facturación, el cobro del servicio se hará con base en la medición individual que exista en las zonas comunes; de lo contrario, “en caso de no existir dicho medidor, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales.

(...)

Por su parte, y en tratándose de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes de tubería, debe tenerse en cuenta que, según el literal a) del artículo 24 de la Resolución CREG 108 de 1997, sólo “Con excepción de los inquilinatos, y de los usuarios incluidos en planes especiales de normalización del servicio, todo suscriptor o usuario deberá contar con equipo de medición individual de su consumo”.

De lo anterior, se colige que en una copropiedad, abierta o cerrada, por regla general todos los usuarios, incluidas las áreas comunes de ésta, deberían contar con un sistema de medición individual de los citados servicios públicos domiciliarios, lo que hace innecesaria la instalación de medidores totalizadores como sistema de medición principal, en tanto este tipo de equipos, sólo tiene por función la de establecer la existencia de diferencias entre la lectura de uno o varios equipos de medición individual con la del totalizador, para efectos de determinar si existen pérdidas y tomar medidas para controlarlas.

Así lo ha entendido la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible – CREG, que en el Código de Medida contenido en la Resolución CREG 038 de 2014, no se refiere a este tipo de medidores, los cuales, en consecuencia, sólo deberían instalarse, cuando quiera que al no existir medición del consumo de las zonas comunes el prestador requiera determinarla, de suerte que, en tal caso, y de forma excepcional, por el método de diferencia de lecturas pueda establecerse el consumo de las citadas zonas como la diferencia positiva entre la lectura del totalizador y la sumatoria de las lecturas de los medidores individuales, en un periodo de tiempo determinado.

Ahora, y en cuanto a la instalación de equipos de medida individual para zonas comunes, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el párrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001, según el cual esta procederá cuando la copropiedad la haya solicitado, siendo que, en caso contrario, deberá el prestador instalar un medidor general para cobrar a la copropiedad, por concepto de consumo, la diferencia registrada entre este medidor y la suma de las lecturas de los medidores individuales instalados al interior de la copropiedad.

Sobre lo anterior, y en cuanto al costo del citado medidor general, en Concepto CREG S- 2012-003833, la citada Comisión señaló lo siguiente:

“En cuanto a su consulta respecto de la facturación para zonas comunes en virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 32, como del artículo 81 de la Ley 675 de 2001, para esta Comisión en cuanto a la facturación de los servicios públicos domiciliarios de dichas áreas, el artículo 32 de la Ley 675 de 2001 establece en su respectivo párrafo dos maneras de realizarla.

La primera de ellas consiste en la instalación de un medidor individual para las zonas comunes, el cual debe solicitar la respectiva Propiedad Horizontal y la segunda que surge como una medida subsidiaria o excepcional, cuando no exista la medida individual y que consiste en cobrar los costos del servicio de acuerdo con la diferencia reportada entre un medidor general y los medidores individuales de cada copropietario.

En virtud de lo expuesto, es claro que la Ley 675 de 2001 pone en cabeza de la propiedad horizontal la responsabilidad de determinar la forma en que se deben facturar los servicios públicos domiciliarios en las áreas comunes, y solo como medida subsidiaria o excepcional, permite la mencionada Ley la instalación de un medidor general o totalizador para determinar el consumo facturable de las áreas comunes.

En todo caso la instalación de ese medidor general surge de la responsabilidad que tiene la empresa prestadora del servicio público de energía eléctrica domiciliaria de determinar el respectivo consumo en las áreas comunes que corresponda y así mismo facturarlos, pues de no hacerlo el usuario no estaría obligado a cancelarlo y de acuerdo con ese orden de ideas considera esta Comisión que si el medidor general o totalizador se instala por la empresa debido a la necesidad que tiene de facturar un consumo determinado, no puede exigírsele al usuario la adquisición del mismo pues la Ley 675 de 2001 claramente establece que cuando los copropietarios quieran determinar el consumo de las áreas comunes, la respectiva propiedad horizontal podrá instalar un medidor individual.

Para la instalación de dicho medidor debe tenerse en cuenta que el mismo podrá instalarlo cualquier comercializador diferente al que le presta el servicio de energía eléctrica domiciliaria a los copropietarios, pero se debe dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el Reglamento de Comercialización previsto en la Resolución CREG 156 de 2011.” (Subrayas y negrillas propias)

Desde esa óptica, sea que las zonas comunes de la copropiedad cuenten o no con medición individual de los servicios de energía eléctrica y gas combustible, la instalación de medidores generales o totalizadores por parte del prestador, será a su cuenta y costo, en tanto ha de comprenderse que, en tales casos, el beneficio de su instalación solo se irrogará a aquel, bien sea en su labor de controlar las pérdidas de los sistemas que opera, o de determinar el consumo realizado por las zonas comunes de la copropiedad.

En todo caso, tratándose de todos los servicios públicos domiciliarios, todo usuario cuenta con el derecho de solicitar la medición individual (...)” (subraya fuera de texto)

En este orden de ideas es preciso indicar que, cuando la instalación de un medidor individual para las zonas comunes es solicitada por la respectiva propiedad horizontal, esto es, por la persona jurídica que surge como consecuencia de la constitución de la misma al régimen de propiedad horizontal, esta persona será considerada como única usuaria y por tanto deberá dar cumplimiento a las obligaciones que por tal causa surgen, debiendo en consecuencia, efectuar el pago del consumo del servicio que registre.

Al respecto los artículos 25 y 29 de la Ley 675 de 2002 señalan:

“ARTÍCULO 25. OBLIGATORIEDAD Y EFECTOS. (Modificado por el artículo 43 de la Ley 2079 de 2021) Todo reglamento de propiedad horizontal deberá señalar los coeficientes de copropiedad de los bienes de dominio particular que integran el conjunto o edificio, los cuales se calcularán de conformidad con lo establecido en la presente ley. Tales coeficientes determinarán:

1. La proporción de los derechos de cada uno de los propietarios de bienes privados sobre los bienes comunes del edificio, agrupación o conjunto.
2. El porcentaje de participación en la asamblea general de propietarios, salvo en los casos en que se exija votación nominal.
3. El índice de participación con que cada uno de los propietarios de bienes privados ha de contribuir a las expensas comunes del edificio o conjunto, mediante el pago de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, salvo cuando estas se determinen de acuerdo con los módulos de contribución en la forma señalada en el reglamento (...) (subraya fuera de texto)

“ARTÍCULO 29. PARTICIPACIÓN EN LAS EXPENSAS COMUNES NECESARIAS. Los propietarios de los bienes privados de un edificio o conjunto estarán obligados a contribuir al pago de las expensas necesarias causadas por la administración y. la prestación de servicios comunes esenciales para la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes, de acuerdo con el reglamento de propiedad horizontal (...)” (subraya fuera de texto)

En este sentido, como lo indican las disposiciones transcritas, cada uno de los copropietarios de un edificio o de un conjunto se encuentran obligados a contribuir en el pago de las expensas comunes, el cual se realiza mediante el pago periódico de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración cuyo propósito es el señalado, esto es, el de atender este tipo de necesidades comunes.

Ahora bien, si por el contrario la persona jurídica que surge de la propiedad horizontal no efectúa la solicitud de instalación de un medidor individual para las zonas comunes del edificio o conjunto, es decir, no se constituye como usuario del servicio público, surge la necesidad para el prestador del servicio público de energía eléctrica de instalar un medidor general, para tomar la diferencia reportada entre este medidor y los medidores individuales de cada copropietario, en razón a la responsabilidad que tiene de determinar el consumo que se efectúa en las áreas comunes y poder facturarlos.

iii) Prestación del servicio público de aseo en las zonas comunes de las propiedades horizontales.

Respecto del cobro del servicio de aseo en las zonas comunes de una copropiedad, en primera medida es pertinente precisar que las disposiciones contenidas en el régimen de los servicios públicos domiciliarios - Ley 142 de 1994, son aplicables exclusivamente a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible, así como a sus actividades complementarias, tal como lo establece el artículo 1 de la mencionada Ley.

Específicamente en lo que respecta al servicio público de aseo, este fue definido por el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

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

(...)

14.24. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y, aprovechamiento.” (subraya fuera de texto)

En el mismo sentido, el artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 determina cuales son las actividades que conforman este servicio, así:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.13. ACTIVIDADES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. Para efectos de este capítulo se consideran como actividades del servicio público de aseo, las siguientes:

- 1. Recolección.*
- 2. Transporte.*
- 3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas.*

4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas.

5. Transferencia.

6. Tratamiento.

7. Aprovechamiento.

8. Disposición final.

9. Lavado de áreas públicas. (Decreto 2981 de 2013, artículo 14)."

De las normas anteriormente transcritas es dable señalar que, las diferentes actividades de la prestación del servicio público de aseo no solamente están referidas a la recolección de los residuos sólidos, sino adicionalmente al transporte, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas, transferencia, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de estos residuos y lavado de áreas públicas.

En concordancia con lo señalado, es importante poner de presente que, dentro de la prestación del servicio público de aseo, la actividad complementaria de limpieza de vías y áreas públicas es diferente a la actividad de aseo y limpieza que se adelanta en las zonas comunes de una copropiedad, toda vez, que el aseo y limpieza de las áreas comunes e internas de una copropiedad obedecen al desarrollo de una actividad doméstica, la cual no hace parte de la prestación del servicio público de aseo. En consecuencia, la forma a través de la cual se realiza el pago de dicha actividad domestica corresponde exclusivamente a las decisiones adoptadas por la copropiedad, siendo un asunto que se escapa de la competencia de esta Superintendencia.

Ahora, bajo el entendido que la consulta refiere a la forma en que los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal deben efectuar el pago del servicio público de aseo propiamente dicho, cuyas actividades principales y complementarias han sido descritas anteriormente, vale reiterar lo indicado en los acápites anteriores, en el sentido de que la propiedad horizontal puede constituirse como usuario de los servicios públicos domiciliarios, en este caso, la copropiedad como usuario deberá asumir las obligaciones que se deriven del contrato de condiciones uniformes suscrito con el prestador, como lo es para el caso que nos ocupa, el pago del servicio.

En cuanto al régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, es de señalar que la tarifa del servicio de que se trate, debe ser el resultado de la aplicación de las metodologías y fórmulas tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación del sector correspondiente (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo) y del consumo del servicio por parte del usuario.

De este modo, la tarifa debe ser definida por el prestador del servicio, atendiendo las fórmulas tarifarias que con tal propósito establece la Comisión de Regulación, en las que se determinan los costos de la prestación incluyendo, entre otros, los valores por concepto de subsidios y contribuciones, cuyos porcentajes son fijados por los concejos municipales.

Bajo este escenario, es de señalar que el marco tarifario y la metodología pertinente para el cálculo del valor de la tarifa del servicio público de aseo se encuentra contenido en las Resoluciones CRA 720 de 2015⁽¹⁰⁾, aplicable a prestadores que atiendan en municipios con más de 5.000 suscriptores y en la CRA 853 de 2018⁽¹¹⁾, para prestadores que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores, actualmente se encuentran compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021, en cuyos artículos 5.3.2.1.1, 5.3.5.1.1. y siguientes, respectivamente, consagran la metodología tarifaria para dichos prestadores.

En este sentido, el cobro del servicio público de aseo se realiza de acuerdo con: (i) la clasificación que se haya otorgado al suscriptor o usuario del mismo, esto es, como residencial o no residencial, pequeño o gran

generador, (ii) la estratificación socioeconómica que del inmueble se haya efectuado previamente, y (iii) al marco tarifario o metodología establecida tarifaria establecida para el efecto por la CRA, según se trate de un prestador grande o pequeño.

En línea con lo anterior, es preciso traer a colación lo expuesto por esta Oficina frente a la medición en el servicio público domiciliario de aseo, en el Concepto Unificado N° 2 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2021, en donde mencionó:

“(…) 2.2.2. Medición en el servicio público domiciliario de aseo.

Respecto del servicio público domiciliario de aseo, el inciso 4 del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, puntualmente señala que “En cuanto al servicio de aseo, se aplican los principios anteriores, con las adaptaciones que exige la naturaleza del servicio y las reglas que esta Ley contiene sobre falla del servicio; entendiéndose que el precio que se exija al usuario dependerá no sólo de los factores de costos que contemplen las fórmulas tarifarias sino en todo caso de la frecuencia con la que se le preste el servicio y del volumen de residuos que se recojan.”

De este modo, la ley reconoce que la prestación de este servicio exige adaptaciones propias del caso, pues las condiciones operativas de las actividades difieren de la infraestructura utilizada para la prestación de los demás servicios, como también lo hacen sus estructuras de costos; lo anterior, aunado al hecho de que, como se ha venido explicando, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico debe definir los parámetros adecuados para estimar el consumo, en cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en los que, por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual.

Así las cosas y como quiera que en atención a los criterios de suficiencia financiera y costos eficientes, no sería posible efectuar una medición individual por suscriptor o usuario, salvo el caso de grandes usuarios aforados que hayan solicitado y acordado con el prestador un aforo permanente de sus residuos, y con el fin de aproximar la facturación a la realidad del consumo realizado, la regulación incorporó, en un primer momento, en consideración con lo previsto en la Resolución CRA 15 de 1997[24], el parámetro general de producción de residuos por suscriptor, salvo casos de resoluciones de carácter particular o aforos, para convertir el costo por tonelada en un costo de referencia por cada suscriptor.

Posteriormente, a través de la Resolución CRA 352 de 2005[25], se estimó la medición de residuos por áreas de prestación, con base en los pesajes en el sitio de disposición final a través de una distribución del peso total registrado entre los suscriptores de cada área, metodología que también tiene en cuenta la posibilidad de que existan usuarios aforados.

Ahora, debe tenerse en cuenta que las condiciones operativas de la prestación del servicio de aseo no sólo involucran la recolección, transporte y disposición de los residuos sólidos generados por cada suscriptor, sino que, con el actual marco tarifario para personas prestadoras con más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, contenido en la Resolución CRA 720 de 2015[26], el barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y lavado de áreas públicas; son actividades que benefician a todos los suscriptores de una determinada área de prestación y constituyen un indicador de vida de los habitantes de las ciudades, luego, si bien nos ocupa la medición por suscriptor, también debe anotarse que dentro del costo fijo total que a este se le cobra, se incorpora el costo de las actividades de comercialización, barrido y limpieza[27], mientras que al costo variable, deben sumarse los referidos a las actividades de recolección y transporte de residuos, disposición final y tratamiento de lixiviados, todo en función del área de prestación del servicio.

Igualmente, en la tarifa, al margen de los subsidios y contribuciones, también se reconoce la actividad de aprovechamiento, como gestión de la separación de los residuos aprovechables, en reconocimiento de la actividad de los recicladores en proceso de formalización.

En ese sentido, el objetivo del balance de producción de residuos del área de prestación del servicio facturados “es el de aproximarse a que la medición del servicio público de aseo cuantificada como los pesajes en el sitio de disposición final y/o Estación de Clasificación y Aprovechamiento ECA por cada una de las actividades realizadas por el/los prestadores del servicio, sea igual a la distribución equitativa que se hace de dichas toneladas entre los suscriptores de cada área de prestación. (...)” (subraya fuera de texto)

De esta forma, es preciso mencionar que la regulación tarifaria especial del servicio público de aseo no considera, por regla general y atendiendo a las particularidades del servicio, la medición individual para la determinación de la tarifa a pagar por cada suscriptor, sino por parámetros generales de producción de residuos por suscriptor o de medición de residuos por áreas de prestación, entre otros.

Por su parte y de forma excepcional, cuando el suscriptor cuenta con un aforo para la determinación del valor a pagar por el servicio público de aseo prestado, contará con una metodología tarifaria especial para la determinación de la tarifa correspondiente.

Por último, es importante precisar que, la tarifa final del servicio público de aseo puede ser diferente entre suscriptores, considerando diferentes aspectos, tales como: (i) sujeción del usuario a la aplicación de aforo; (ii) procedencia en el cobro del factor de contribución o descuentos por el otorgamiento de subsidio; (iii) estrato del inmueble; y (iv) uso o destinación del inmueble, entre otros, de acuerdo con la normativa aplicable. Lo anterior, en los términos de los artículos 5.3.2.3.1. y 5.3.5.2.10.1. y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2018, los cuales aplican a los prestadores del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores y aquellos que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores, respectivamente.

De esta forma, la prestación del servicio público de aseo en las copropiedades obedecerá a diferentes aspectos según se haya establecido en los reglamentos internos, la asamblea general o lo pactado con el prestador del servicio. Respecto de los aspectos propiamente dichos en cuanto al “servicio interno de aseo de la copropiedad” entendiéndose por ello el aseo que debe realizarse a las áreas comunes, corresponderá a lo que sobre el particular se haya determinado por la copropiedad para realizar aseo a dichas áreas.

CONCLUSIONES

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

- La propiedad horizontal puede constituirse como un usuario de los servicios públicos domiciliarios, a fin de obtener la prestación de los mismos en las zonas comunes.
- La propiedad horizontal como un usuario de los servicios públicos, gozará de todos los derechos atribuidos a los usuarios por el artículo 9 de la Ley 142 de 1994, en lo que respecta a la prestación de los servicios públicos en las zonas comunes de la copropiedad. A su vez, la propiedad horizontal deberá cumplir las obligaciones que como usuario le otorgue el contrato de servicios públicos, siendo uno de ellos, el de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato.
- La propiedad horizontal se rige por su propio reglamento, razón por la que pueden los copropietarios definir mediante actas de asamblea, la forma en que se ejercerán los derechos y obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos para la propiedad horizontal, así como la forma en que se recaudará el dinero para el pago de los servicios.
- Conforme lo dispone la Ley de propiedad horizontal, cada uno de los copropietarios de un edificio o de un conjunto se encuentran obligados a contribuir en el pago de las expensas comunes, el cual se realiza

mediante el pago periódico de cuotas ordinarias y extraordinarias de administración, cuyo propósito es el de atender este tipo de necesidades comunes. En todo caso, es un asunto que se escapa de la órbita de competencia de esta superintendencia, pues obedece exclusivamente a la autonomía privada de la voluntad de los copropietarios.

- En materia de medición del consumo facturable de los servicios públicos domiciliarios, conforme lo disponen el numeral 9.1 del artículo 9 y el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, la regla general es la micro medición o medición individual, según la cual, tanto el prestador como el usuario del servicio tienen derecho a que los consumos se midan, a que se empleen para ello instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.

- El derecho a la medición se materializa a través del uso de los medidores, los cuales deben ser instalados, como regla general, en cada una de las unidades inmobiliarias en las que los futuros usuarios y/o suscriptores del servicio lo soliciten, con el propósito de medir el consumo de los servicios públicos que se presten y realizar por este medio el cálculo del servicio que se suministre y consuma, lo que a su vez va a suponer la correcta y real medición del consumo.

- Los usuarios del servicio público de energía, por regla general, deben contar con un equipo de medición individual de su consumo, de modo que, cuando la propiedad horizontal se haya constituido como usuario de los servicios públicos, le asistirá el derecho a una medición y cobro individual respecto de los bienes comunes, independiente de los bienes privados que conforman la misma.

- Dentro de la prestación del servicio público de aseo, la actividad complementaria de limpieza de vías y áreas públicas es diferente a la actividad de aseo y limpieza que se adelanta en las zonas comunes de una copropiedad, toda vez, que el aseo y/o limpieza de las áreas comunes e internas de una copropiedad obedecen al desarrollo de una actividad doméstica que no hace parte de la prestación del servicio público de aseo. En consecuencia, la forma en que se realiza el pago de dicha actividad doméstica corresponde exclusivamente a las decisiones adoptadas por la copropiedad y se escapa de la competencia de esta Superintendencia un pronunciamiento sobre el particular.

- Para el servicio público de aseo, la regulación tarifaria especial no considera, por regla general y atendiendo a las particularidades del servicio, la medición individual para la determinación de la tarifa a pagar por cada suscriptor, sino por parámetros generales de producción de residuos por suscriptor o de medición de residuos por áreas de prestación, entre otros.

- El cobro del servicio público de aseo se realiza de acuerdo con: (i) la clasificación que se haya otorgado al suscriptor o usuario del mismo, esto es, como residencial o no residencial, pequeño o gran generador, (ii) la estratificación socioeconómica que del inmueble se haya efectuado previamente, y (iii) al marco tarifario y la metodología establecidas para el efecto por la CRA.

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,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ.

JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

1. Radicado 20225294408832

TEMA: MEDICIÓN DEL CONSUMO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGIA Y ASEO EN ZONAS COMUNES.

Subtemas: Régimen de propiedad horizontal.

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

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

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

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

6. *"Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal."*

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

8. *"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.*

9. *"Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."*

10. *"Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones".*

11. *"Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones".*

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