



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 279 DE 2022

(mayo 31)

Señora

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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

#### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>(2)</sup>, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

#### **ALCANCE DEL CONCEPTO**

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>(3)</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>(4)</sup>.

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

#### **CONSULTA**

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“(...) el agua de caldera en una copropiedad es un servicio publico (sic) esencial.”*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>(6)</sup>

Ley 675 de 2001<sup>(6)</sup>

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

Concepto SSPD OJ-2013-487

Concepto SSPD OJ-2021-716

## CONSIDERACIONES

Para resolver la consulta formulada, es necesario hacer algunas precisiones respecto de los siguientes ejes temáticos: (i) las calderas como servicio público domiciliario y (ii) las copropiedades como prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

### (i) Las calderas como servicio público domiciliario

Para iniciar, es preciso remitirse a las definiciones establecidas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994. De manera particular, el numeral 21 define los servicios públicos domiciliarios así:

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

*(...)*

*14.21. Servicios públicos domiciliarios. Son los **servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, (...) y distribución de gas combustible, tal como se define en este capítulo.**”*

En ese mismo sentido, los numerales 22 y 23 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 definen los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, así:

*“14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la **distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.** También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como **captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.**”*

*14.23. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.”* (Negrillas para resaltar)

A su turno, los numerales 1, 16 y 17 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 incluyen además 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.*

*14.16. RED INTERNA. Es el conjunto **de redes, tuberías, accesorios y equipos** que integran el sistema de suministro del servicio público al inmueble a partir del medidor. Para edificios de **propiedad horizontal** o condominios, es **aquel sistema de suministro del servicio al inmueble a partir del registro de corte general cuando lo hubiere.***

**14.17. RED LOCAL.** *Es el conjunto de redes o tuberías que conforman el sistema de suministro del servicio público a una comunidad en el cual se derivan las acometidas de los inmuebles. La construcción de estas redes se regirá por el Decreto 951 de 1989, siempre y cuando éste no contradiga lo definido en esta Ley.* (Negrillas para destacar)

Para los servicios de acueducto y alcantarillado, el artículo 2.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015 incluye también las siguientes definiciones:

*“(…) 5. Red de distribución, red local o red secundaria de acueducto. Es el conjunto de tuberías, accesorios, estructura y equipos que conducen el agua desde la red matriz o primaria hasta las acometidas domiciliarias del respectivo proyecto urbanístico. Su diseño y construcción corresponde a los urbanizadores.*

*(Decreto 3050 de 2013, artículo 3) (…)*

**“10. Acometida de acueducto.** *Derivación de la red de distribución que se conecta al registro de corte en el inmueble. En edificios de propiedad horizontal o condominios la acometida llega hasta el registro de corte general, incluido este.*

*(Decreto 302 de 2000, artículo 3, Modificado por el Decreto 229 de 2002, artículo 1).”*

*Adicionalmente, el artículo 2.4.2.1.2 de la Resolución CRA 943 de 2021 establece cuáles son los componentes del sistema de acueducto en los siguientes términos:*

**“ARTÍCULO 2.4.2.1.2. DEFINICIONES.** *Se tendrán en cuenta las siguientes definiciones, además de las consignadas en la normatividad vigente, para la correcta interpretación del presente Título:*

**a. Componentes del sistema de acueducto:** *Es el conjunto de elementos requeridos para el desarrollo de las actividades de los subsistemas de producción (captación, aducción, tratamiento), transporte y distribución de agua potable, incluyendo el almacenamiento (conformado por los tanques de almacenamiento y/o compensación), el cual puede ser parte de una o varias de las actividades de los diferentes subsistemas.”*

*De otra parte, la caldera se define como un “recipiente metálico dotado de una fuente de calor, donde se calienta el agua que circula por los tubos y radiadores de la calefacción de un edificio.”<sup>(8)</sup>*

De las anteriores definiciones se aprecia que para que exista un servicio público domiciliario debe existir un bien tangible o intangible que reciban las personas en su domicilio o lugar de trabajo y una infraestructura que permita el acceso a dicho servicio. Esta infraestructura, además, debe estar acorde con los requerimientos técnicos y adaptarse a las necesidades del servicio.

En ese sentido, se requiere que exista para el servicio público domiciliario de acueducto una distribución de agua apta para el consumo humano, con conexión al domicilio o lugar de trabajo del suscriptor y su respectiva medida. También será parte del servicio realizar la actividad de captación, procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte. Acciones todas que se deben cumplir en el marco de una infraestructura dispuesta que permite la recepción del servicio para su disfrute.

En consecuencia, la caldera, como elemento utilizado para calentar agua no hace parte de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado. De la misma manera, el servicio de calentar agua para ofrecerla al edificio no es una actividad del servicio público domiciliario de acueducto de conformidad con las definiciones previstas en el numeral 14.22 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994. Lo anterior, si se tiene en cuenta que se trata de una alternativa que puede ser adoptada o no por la copropiedad, pero que no comporta una característica de esencialidad a efectos de la prestación

del servicio público domiciliario. En efecto, recibir agua caliente no hace parte del servicio pues éste se limita a la actividad de distribuir el agua apta para el consumo humano, sin importar a la temperatura que se ofrezca.

## **(ii) Las copropiedades como prestadores de servicios públicos domiciliarios**

El artículo 15 de la Ley 142 de 1994 señala las personas que pueden prestar servicios públicos domiciliarios y desarrollar sus actividades complementarias, así:

*“ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:*

*15.1. Las empresas de servicios públicos.*

*15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.*

*15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.*

*15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.*

*15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.*

*15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a establecido en el parágrafo del artículo 17.”* (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior podemos concluir que solo las personas listadas en dicho artículo podrán prestar los servicios públicos domiciliarios que trata la Ley 142 de 1994. De ahí que una propiedad horizontal no estaría facultada para prestar esta clase de servicios; salvo que se constituya en una de las tipologías contenidas en el artículo 15 transcrito.

Al respecto, el artículo 32 de la Ley 675 de 2001 establece cuál es el objeto de la persona jurídica de la propiedad horizontal en los siguientes términos:

*“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.*

*Las propiedades horizontales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no posean medidor individual para las unidades privadas que la integran, podrán instalarlos si lo aprueba la asamblea general con el voto favorable de un número plural de propietarios de bienes privados que representen el setenta por ciento (70%) de los coeficientes del respectivo edificio o conjunto.”*

Así las cosas, una propiedad horizontal no tiene por objeto la prestación de servicios públicos domiciliarios sino administrar los asuntos de interés de los propietarios de bienes privados y gestionar los asuntos relacionados con las zonas comunes. De hecho, el artículo 32 *ibídem* reconoce que la propiedad horizontal que se constituye legalmente puede ser usuaria de los servicios públicos domiciliarios a efectos de recibir el suministro correspondiente para atender las necesidades comunes a todos los propietarios.

En relación con este punto, esta Oficina se pronunció a través del Concepto SSPD-OJ-2021-716 en el cual reiteró lo manifestado por medio del Concepto SSPD-OJ-2013-487, en los siguientes términos:

*“(...) Nótese entonces que entre las personas facultadas para el cobro de los servicios públicos, se encuentran las empresas de servicios públicos, de acuerdo con el artículo 15 *ibídem*; de manera que será aquélla persona prestadora con la que el usuario tenga suscrito el contrato de condiciones uniformes, la que deberá proceder a facturar el cobro del servicio.*

*Tratamiento diferente merece la situación de que una propiedad horizontal, **ofrezca el servicio de calentar el agua a los residentes o copropietarios de un edificio**, en tanto que **hace parte de una actividad comunitaria**, es decir, para todos los habitantes, y **que desarrolla la copropiedad** a través de calderas, calentadores u otros mecanismos, **y no la empresa de servicios públicos domiciliarios.***

*Bajo este supuesto, es necesario partir de la hipótesis de que la copropiedad no podría ofrecer el servicio de calentar, si no cuenta con el agua. Así las cosas, teniendo presente que cada uno de los inmuebles que conforman la propiedad horizontal, deben estar provistos de su respectivo medidor individual, se colige que **el agua utilizada por la propiedad horizontal para ofrecerla caliente a los habitantes del edificio, comporta un consumo cuya facturación debe ser asumido por la misma propiedad horizontal**, en tanto que, de acuerdo con su solicitud, **es ella quien ofrece el servicio de agua caliente y por lo tanto se convierte en la consumidora inicial.***

*Desde luego, en atención al párrafo del artículo 32 de la Ley 675 de 2001<sup>81</sup> “...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.*

*Sobre el particular, ha señalado esta Oficina Asesora Jurídica<sup>82</sup> que “...cuando es constituida una propiedad horizontal nace una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes objeto de dominio de cada una de las personas que ostentan dicho derecho real. La finalidad de la propiedad horizontal es realizar una administración correcta y eficaz de bienes de bienes (sic) y servicios de interés común, así como los asuntos, también del interés común de los propietarios.*

*Así, se deslinda el derecho de propiedad de cada inmueble que conforma la propiedad horizontal del derecho de los bienes comunes de la misma, cuya representación corresponde a la persona jurídica creada, así pues, no le es dado a los organismos que dirigen la persona jurídica creada, limitar el acceso a los servicios públicos por parte de los usuarios que habitan o utilizan los inmuebles, ni limitar la elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para la obtención o utilización de los mismos.”*

*En ese sentido, corresponde a la administración del edificio **determinar la manera de calcular el consumo del agua caliente por cada uno de los propietarios o habitantes, así como los costos en los que incurre por la prestación, con el fin de establecer la proporción en la que cada uno debe pagarle dicha actividad y así, cumplir con su obligación de pagar el servicio de acueducto a la empresa respectiva.***

*En relación con las calderas, la Comisión de Regulación de Energía y Gas, ha señalado que “Ante todo es importante anotar que la caldera, como servicio comunal y no individual, debe tener su propia medición, y ésta no puede ser trasladada a los usuarios individualmente considerados ya que no son los consumidores como*

*tal. Caso contrario se presentaría si además de la caldera existe el servicio de gas combustible en cada uno de los domicilios que compone la unidad, caso en el cual debe existir una medición tanto en la caldera, la cual se cobra a la administración y un medidor por cada usuario.*

***En consecuencia, en tratándose de aspectos administrativos que únicamente le atañe decidir a la Propiedad Horizontal, serán los órganos de dirección y administración quienes definan la viabilidad de instalar medidores que permitan contabilizar el agua caliente suministrada, así como los aspectos a tener en cuenta para el cobro.***

*En todo caso, es preciso destacar que la prestación de esta actividad no convierte a la Propiedad Horizontal en una persona prestadora de los servicios públicos domiciliarios, en la medida que si bien provee de agua caliente a los residentes, lo cierto es que es que frente al régimen de los servicios públicos, es ella la consumidora del servicio prestado por la empresa; de manera que el cobro de tal actividad, no podrá enmarcarse en la facturación prevista por la Ley 142 de 1994, ni ser prestado por una empresa de servicios públicos domiciliarios, en tanto que no es considerada como un servicio público domiciliario. (...)" (Subraya y Negrilla fuera de texto)*

Tal como se indica en el concepto transcrito, la prestación del servicio de calentar el agua no convierte a la propiedad horizontal en un prestador de servicios públicos domiciliarios. De hecho, la persona jurídica que representa la copropiedad, se constituye ella misma en usuaria de los servicios públicos domiciliarios pues debe recibir el suministro a efectos de obtener el agua que después será calentada.

Ahora bien, del concepto transcrito también se verifica que no existe reglamentación emitida por alguna autoridad que establezca las normas que debe seguir la propiedad horizontal para cobrar a los residentes por el servicio de calentar el agua, como quiera que no constituye un servicio público domiciliario y, por el contrario, obedece a una alternativa que pueden adoptar o no las copropiedades. En consecuencia, estos aspectos deben ser revisados a la luz de los estatutos de la propiedad horizontal, así como de los órganos internos de administración, en consideración con lo señalado o acordado bien en el reglamento de la copropiedad o en las actas de asamblea.

No obstante, la facturación del consumo de agua y gas que sea utilizado por la copropiedad para la caldera deberá ser realizada por el prestador del servicio público domiciliario correspondiente, conforme con la metodología que sea emitida para cada sector por parte de la comisión de regulación respectiva. A su vez, la medición y facturación deberá estar acorde con lo señalado en los artículos 146 a 148 de la Ley 142 de 1994 de acuerdo con los cuales (i) la empresa y el suscriptor tienen derecho a que se midan los consumos a través de los instrumentos de medida adecuados y (ii) los prestadores deben expedir facturas que contengan, entre otras, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos y su precio.

En virtud de lo expuesto, se reitera que el servicio de calentar agua a través de calderas no corresponde a un servicio público domiciliario y, por ende, esta Superintendencia carece de la facultad para ejercer funciones de supervisión sobre el cobro que realicen las propiedades horizontales por este concepto.

Por último, es preciso mencionar que la Ley 675 de 2001 es la que define y reglamenta lo concerniente a los diferentes aspectos del régimen de propiedad horizontal.

## **CONCLUSIONES**

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

- La caldera, como elemento utilizado para calentar agua, no hace parte de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado y/o gas.

- El servicio de calentar agua para ofrecerla al edificio no es una actividad propia de ningún servicio público domiciliario, de conformidad con las definiciones previstas en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994. Concretamente, en cuanto al servicio de acueducto, recibir agua caliente no hace parte del servicio pues éste se limita a la actividad de distribuir el agua apta para el consumo humano, sin importar a la temperatura que se ofrezca.

- Solo las personas listadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 podrán prestar los servicios públicos domiciliarios de que trata dicha norma. De ahí que una propiedad horizontal no estaría facultada para prestar esta clase de servicios; salvo que se constituya en una de las tipologías contenidas en el artículo 15 transcrito.

- Una propiedad horizontal no tiene por objeto la prestación de servicios públicos domiciliarios sino administrar los asuntos de interés de los propietarios de bienes privados y gestionar los asuntos relacionados con las zonas comunes. De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 675 de 2001, la persona jurídica que representa la copropiedad puede ser usuaria de los servicios públicos domiciliarios a efectos de recibir el suministro correspondiente para atender las necesidades comunes a todos los propietarios.

- La prestación del servicio de calentar el agua no convierte a la propiedad horizontal en un prestador de servicios públicos domiciliarios.

- No existe reglamentación emitida por algún ente de control que regule y establezca las normas que debe seguir la propiedad horizontal para cobrar a los residentes por el servicio de calentar el agua, como quiera que no constituye un servicio público domiciliario y, por el contrario, obedece a una alternativa que pueden adoptar o no las copropiedades.

- La facturación del consumo de agua y gas que sea utilizado por la copropiedad para la caldera deberá ser realizada por el prestador del servicio público domiciliario correspondiente, conforme con la metodología que sea emitida para cada sector por parte de la comisión de regulación respectiva. A su vez, la medición y facturación deberá estar acorde con lo señalado en los artículos 146 a 148 de la Ley 142 de 1994.

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/consulta-normativa>, 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 Jurídica

<NOTAS DE PÍE DE PAGÍNA>

1. Radicado 20225291372282

TEMA: CALDERAS COMUNALES PARA EL SUMINISTRO DE AGUA CALIENTE

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. <https://www.rae.es/drae2001/caldera>

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