



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 329 DE 2022

(junio 21)

#### 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:

“Como residente el conjunto residencial (...) y analizando el desglose del servicio de aseo el cual cobran a través de la factura de (...), encuentro un **RUBRO** que dice barrido de calle frecuencia 2 veces por semana el cual tiene un valor de \$9.472.00 hasta ahora; porque mes a mes va aumentando, Pues bien, este servicio de barrido de calle lo estoy cancelando junto con el pago de la administración mensual. Quiere decir esto que estoy cancelando dos veces el barrido de la calle, a ustedes les pago un servicio que nunca han prestado y a

la administración del conjunto le cancelo barrido de calle con frecuencia de 3 veces a la semana que si lo prestan.

**Apoyo mi petición en las siguientes razones:**

Que no puedo cancelar un servicio público dos (2) veces.

Por último solicito suspender dicho cobro de inmediato y reintegro de los dineros pagados.” (sic)

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>[6]</sup>

Ley 675 de 2001<sup>[6]</sup>

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>[7]</sup>

**Resolución** CRA 943 de 2021<sup>[8]</sup>

Concepto Unificado No. 27 de 2013

Concepto SSPD-OJ-2005-177

## **CONSIDERACIONES**

Previo a atender las inquietudes planteadas, y con el fin de emitir un concepto de carácter general, es preciso aclarar que, en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos y/o decidir situaciones de carácter particular y concreto. Por eso, los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia, ni tienen carácter obligatorio ni vinculante, pues se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

Claro lo anterior, y para brindar ilustración sobre la materia consultada, es preciso hacer referencia a los siguientes ejes temáticos: (i) defensa del usuario en sede del prestador (ii) alcance y costos de la actividad de barrido, limpieza de vías y áreas públicas del servicio público de aseo, (iii) prestación de servicios por personas jurídicas constituidas como propiedad horizontal y (iv) cobros de servicios públicos domiciliarios no prestados.

### **(i) Defensa del usuario en sede del prestador.**

La Ley 142 de 1994 consagra un procedimiento denominado “*Defensa del usuario en sede de la empresa o del prestador*”, cuyo trámite debe atender las previsiones del artículo 152 y siguientes de dicha ley, que desarrolla el derecho de los usuarios y/o suscriptores a presentar peticiones, quejas y/o recursos (PQR’s), relacionados con el servicio público de que se trate.

No obstante, de conformidad con el artículo 154 ibídem, la posibilidad de presentar recursos se encuentra restringida a: i) la existencia del contrato de servicios públicos domiciliarios entre el usuario y/o suscriptor y la persona prestadora del servicio y (ii) a que versen sobre “*actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa*” o el prestador.

De este modo, tal como se precisó en el Concepto Unificado No. 27 de 2013, esta Superintendencia tiene la posibilidad de revisar, en segunda instancia, si las decisiones emitidas por el prestador se ajustan o no al régimen de los servicios públicos domiciliarios, siempre que los recursos sean interpuestos por el usuario y/o suscriptor, en los términos previstos por el señalado artículo 154 y el usuario acredite el pago de las sumas

que no han sido objeto de recurso, o del promedio del consumo de los últimos cinco períodos, tal como lo contempla el artículo 155 de la misma ley.

Así, la función de “*Resolver los recursos de apelación que interpongan los usuarios conforme con lo establecido en el artículo 159 de la Ley 142 de 1994*”, asignada a esta Superintendencia, según el numeral 29 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y que por reparto interno de competencias, se encuentra en cabeza de las Direcciones Territoriales de la entidad, tal como lo señala el numeral 3 del artículo 24 del Decreto 1369 de 2020, se encuentra sujeta a la interposición de los recursos por parte del usuario y/o suscriptor y el agotamiento del trámite señalado.

En ese sentido, se hace necesario que el usuario reclame ante el prestador para que, una vez expedida la decisión correspondiente y relacionada con “*actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa*”, formule los respectivos recursos de ley, y sea esta entidad en condición de superior funcional, quien determine si se ajustan al régimen de los servicios públicos. De lo contrario, esta Superintendencia no podrá pronunciarse de manera alguna sobre las reclamaciones de los usuarios, en la medida que no puede desconocer el mencionado trámite legal.

#### **(ii) Alcance y costos de la actividad de barrido, limpieza de vías y áreas públicas del servicio público de aseo.**

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 142 de 1994, tanto el servicio público de aseo, como sus actividades complementarias, se encuentran sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Este servicio está definido en el numeral 24 del artículo 14 ibídem, en los siguientes términos:

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

*14.24. Servicio público domiciliario de aseo. (Modificado por el art. 1 de la Ley 689 de 2001). Servicio público domiciliario 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. (resaltado fuera de texto)*

*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. (y disposición final de tales residuos...)”* (Negrillas propias)

En este sentido, el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015 define las actividades que comprende el servicio público de aseo, así:

**“Artículo 2.3.2.2.2.1.13. 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, art. 14).” (Subraya fuera del texto)

La actividad de barrido, limpieza de vías y áreas públicas, como actividad complementaria del servicio público de aseo, fue definida en el artículo 9 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, de la siguiente manera:

**“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones.** Adóptense las siguientes definiciones: (...)

**9. Barrido y limpieza de vías y áreas públicas.** *Es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el conjunto de acciones tendientes a dejar las áreas y las vías públicas libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado, de manera que dichas áreas queden libres de papeles, hojas, arenilla y similares y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente o mediante el uso de equipos mecánicos.”*

Para dar alcance a la actividad, es importante considerar que, conforme con lo previsto en el numeral 9 ibídem, el “Área pública”, “Es aquella destinada al uso, recreo o tránsito público, como parques, plazas, plazoletas y playas salvo aquellas con restricciones de acceso. (Decreto 2981 de 2013, art. 2)”.

La actividad de barrido, limpieza de vías y áreas públicas se encuentra a cargo de la persona prestadora del servicio público de aseo en el área de prestación donde realice las actividades de recolección y transporte. La prestación de este componente, en todo caso, deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el Programa para la Prestación del Servicio público de aseo del prestador (PPS), y cumpliendo con las exigencias establecidas en el Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos (PGIRS)<sup>91</sup> del respectivo municipio o distrito. La determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido. Estas precisiones de derivan de lo dispuesto por los artículos 2.3.2.2.2.4.51 y 2.3.2.2.2.4.52, ibídem, del siguiente alcance:

**“ARTÍCULO 2.3.2.2.2.4.51. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas.** Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de la persona prestadora del servicio público de aseo en el área de prestación donde realice las actividades de recolección y transporte.

La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito. La determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido.

*En calles no pavimentadas y en áreas donde no sea posible realizar el barrido por sus características físicas, se desarrollarán labores de limpieza manual.*

*La persona prestadora de servicio público de aseo deberá adelantar labores de limpieza de vías y áreas públicas para superar situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, tales como terremotos, inundaciones, siniestros y catástrofes de cualquier tipo.*

*En el caso de producirse accidentes o hechos imprevistos que generen suciedad en la vía pública, dentro del área de prestación, la persona prestadora del servicio público de aseo deberá concurrir para restablecer la condición de limpieza del área. Para tales efectos, la persona prestadora deberá hacer presencia en el sitio dentro de las tres (3) horas siguientes al momento de haber sido avisada para prestar el servicio en el área afectada.*

(...)

*Parágrafo 2o. Cuando en un área confluya más de un prestador, estos serán responsables de la actividad de barrido y limpieza en proporción al número de usuarios que cada prestador atienda en dicha área.*

*La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico determinará la metodología de cálculo de los kilómetros a barrer por cada prestador en función del número de usuarios que cada uno atienda en el área de confluencia.”*

*“Artículo 2.3.2.2.5.52. Acuerdos de barrido y limpieza. Las personas prestadoras deberán suscribir acuerdos de barrido y limpieza en los que se determinen las vías y áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender en el respectivo municipio, sin perjuicio de que en el mismo acuerdo se convenga que solo uno de ellos sea quien atiende la totalidad del área. En los mismos acuerdos se podrá establecer la forma de remunerarse entre los prestadores de las mencionadas actividades.*

*Lo anterior, so pena que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios imponga las sanciones de que trata el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, por incumplimiento del régimen de servicios públicos domiciliarios y falla en la prestación de dichos servicios.*

*Estos acuerdos deberán suscribirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia del presente capítulo.*

*(...)”*

De las normas anotadas, se colige que estas labores son prestadas por las personas que llevan a cabo la recolección y transporte de residuos en esa zona geográfica, en proporción al número de usuarios que cada prestador atiende en una determinada zona, cuando en ésta existen más de un prestador, para lo cual, deberán suscribir acuerdos de barrido y limpieza en los que se determinen las vías y áreas públicas que cada persona prestadora vaya a atender en el respectivo municipio, sin perjuicio de que en el mismo acuerdo se convenga que solo uno de ellos sea quien atiende la totalidad del área. Allí también se puede establecer la forma de remunerarse entre los prestadores las mencionadas actividades.

Ahora bien, en lo que atañe a las frecuencias de barrido, limpieza de vías y áreas públicas, el artículo 2.3.2.2.4.53 ibidem, dispone lo siguiente:

***“ARTICULO 2.3.2.2.4.53. Frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. La frecuencia mínima de barrido y limpieza del área de prestación a cargo del prestador será de dos (2) veces por semana para municipios y/o distritos de primera categoría o especiales, y de una (1) vez por semana para las demás categorías establecidas en la ley. El establecimiento de mayores frecuencias definidas en el PGIRS para la totalidad del área urbana del municipio y/o distrito o partes específicas de la misma, deberá ser solicitado por el ente territorial al prestador y su costo será reconocido vía tarifa.***

***Parágrafo. El prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos deberá garantizar la frecuencia mínima de barrido y limpieza, o la que determine el PGIRS en toda el área de prestación a su cargo”***

Asimismo, el artículo 2.3.2.2.1.14 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que los costos asociados al servicio público de aseo corresponderán a las actividades del servicio señaladas en el artículo 2.3.2.2.1.13, debiendo incorporarse, además, la limpieza de playas en áreas urbanas definidas por el municipio o ente territorial correspondiente, conforme –con el PGIRS.

En este sentido el costo del barrido incluido en la factura del servicio público domiciliario de aseo comprende una serie de cálculos que van desde la limpieza y sostenimiento de andenes y calles hasta otro tipo de bienes que conforman el sistema de espacio público dentro del Área de Prestación del Servicio (APS) del prestador.

Cabe indicar que el Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por Suscriptor (CBLs), está contemplado en el artículo 5.3.2.2.1.2 del Título Segundo de la Parte Tercera del Libro Quinto de la Resolución CRA 943 de 2021, como un costo fijo dentro de la metodología tarifaria para las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas. Veamos:

**“ARTÍCULO 5.3.2.2.1.2. COSTO FIJO TOTAL (CFT).** El costo fijo total por suscriptor del APS se define de la siguiente manera:

$$CFT = (CCS+CLUS+CBLs)$$

Donde:

*CFT: Costo Fijo Total por suscriptor, en cada una de las APS en el municipio y/o distrito (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).*

*CCS: Costo de Comercialización por suscriptor del servicio público de aseo, definido en el artículo 5.3.2.2.2.1 de la presente resolución (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).*

*CLUS: Costo de Limpieza Urbana por suscriptor, definido en el artículo 5.3.2.2.3.1 de la presente resolución (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).*

*CBLs: Costo de Barrido y Limpieza por suscriptor, definido en el artículo 5.3.2.2.4.1. de la presente resolución (pesos de diciembre 2014/suscriptor-mes).*

(Resolución CRA 720 de 2015, art. 11).

**ARTÍCULO 5.3.2.2.4.1. COSTO DE BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS POR SUSCRIPTOR (CBLs).** El costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas mensual dentro del perímetro urbano por suscriptor será:

$$CBLs = \frac{\sum_{j=1}^n (CBL_j * \overline{LBL}_j)}{N}$$

Donde:

*CBLs: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).*

*CBL<sub>j</sub>: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas, que será como máximo de \$28.985 por la longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora j (pesos de diciembre de 2014/kilómetro).*

*LBL<sub>j</sub>: Longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j, en su APS, según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS y el Programa para la Prestación del servicio y corresponde al promedio de los últimos seis (6) meses (kilómetros/mes), de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.3.2.1.4. de la presente resolución.*

*N: Promedio de los últimos seis (6) meses del número de suscriptores totales en el municipio y/o distrito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.3.2.1.4. de la presente resolución.*

*j: Número de personas prestadoras de la actividad de barrido y limpieza en un mismo perímetro urbano donde  $j = \{1, 2, 3, 4, \dots, m\}$ .*

**PARÁGRAFO 1.** La longitud de vías y áreas públicas barridas por la persona prestadora j debe corresponder a las definidas en el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo, con base en las frecuencias definidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

**PARÁGRAFO 2.** Las áreas públicas a barrer deberán ser convertidas a kilómetros lineales, multiplicando el área (m<sup>2</sup>) total a barrer por 0,002 km/m<sup>2</sup>.

**PARÁGRAFO 3.** El aumento de frecuencias de barrido deberá ser solicitado al prestador por parte del municipio y/o distrito, siempre y cuando haya modificado el PGIRS, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

**PARÁGRAFO 4.** Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor con Aporte Bajo Condición (CBL<sub>ABC</sub>). Cuando el valor total de los equipos y/o activos asociados a esta actividad es aportado por una entidad pública, la proporción de costo de capital en que se reduciría el costo por kilómetro barrido para el CBL es del 32%.

(Resolución CRA 720 de 2015, art. 21).” (Subraya fuera del texto)

### **(iii) Prestación de servicios por personas jurídicas constituidas como propiedad horizontal**

Algunos inmuebles cuyos usuarios se encuentran agrupados están sometidos al régimen de propiedad horizontal, el cual se rige por la Ley 675 de 2001. En dicha norma, se encuentran descritos los derechos y deberes que deben cumplir los residentes y propietarios de cada apartamento o unidad residencial en los edificios, conjuntos y urbanizaciones a las que les aplica esta norma, de conformidad con el reglamento de propiedad horizontal<sup>199</sup> que se adopte.

En efecto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 32 de la citada Ley 675 de 2001 la propiedad horizontal da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular, que tiene como objeto administrar los bienes y servicios comunes, manejar los asuntos de interés común de los propietarios de bienes privados y, velar por el cumplimiento del reglamento de propiedad horizontal. Del mismo modo, la propiedad horizontal puede considerarse como usuaria única frente al prestador de servicios públicos, para el cobro de estos servicios respecto de las zonas comunes, siempre que así lo solicite, 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.” (Subraya fuera del texto)

En esa misma línea, el artículo 3 de la Ley 675 de 2001 definió los bienes privados y los bienes comunes, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES.** Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

(...)

*Bienes privados o de dominio particular: Inmuebles debidamente delimitados, funcionalmente independientes, de propiedad y aprovechamiento exclusivo, integrantes de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal, con salida a la vía pública directamente o por pasaje común.*

*Bienes comunes: Partes del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal pertenecientes en proindiviso a todos los propietarios de bienes privados, que por su naturaleza o destinación permiten o facilitan la existencia, estabilidad, funcionamiento, conservación, seguridad, uso, goce o explotación de los bienes de dominio particular.* (Subraya fuera del texto)

En este orden de ideas, los consumos de los servicios públicos de las zonas comunes podrán ser pagados a través de las cuentas de consumo periódico de estos servicios, así:

**“ARTÍCULO 81. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS COMUNES.** Los consumos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y gas en las zonas comunes y el espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas serán pagados por estas de acuerdo en lo dispuesto en el párrafo del artículo 32 de la presente ley.

*Los servicios de alumbrado público y de aseo en las zonas comunes y en el espacio público interno podrán ser pagados a través de las cuentas de consumo periódico de dichos servicios o de la tasa de alumbrado público o de aseo establecidas por el Municipio o Distrito. En ningún caso podrán generarse ambas obligaciones por un mismo servicio.”* (Subraya fuera del texto)

Por su parte, los copropietarios son responsables del pago de las expensas comunes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 675 de 2001, en concordancia con los artículos 78<sup>(11)</sup> y 82 ibidem, las cuales tienen como propósito cubrir los costos necesarios de las labores que procuren la existencia, seguridad y conservación de los bienes comunes. En ese sentido señalan las normas:

**“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.*

*Para efecto de las expensas comunes ordinarias, existirá solidaridad en su pago entre el propietario y el tenedor a cualquier título de bienes de dominio privado.*

(...)

**ARTÍCULO 82. OBLIGACIONES DE MANTENIMIENTO, REPARACIÓN Y MEJORAS.** *Las Unidades Inmobiliarias Cerradas tendrán a su cargo las obligaciones de mantenimiento, reparación y mejoras de las zonas comunes y del espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas, que serán pagados por los copropietarios.* (Subraya fuera del texto)

En este orden de ideas, dentro del concepto de “*mantenimiento, reparación y mejoras de las zonas comunes*” a cargo de los copropietarios, podría incluirse lo que en la consulta se denomina como “*barrido y limpieza*”. Sin embargo, dicha actividad que debe ser desarrollada en las áreas comunes de un conjunto o edificio residencial, sometido al régimen de propiedad horizontal, hace parte de las obligaciones esenciales que efectúa la copropiedad para el mantenimiento de las zonas comunes y del espacio público interno, atendiendo lo señalado en el Reglamento de Propiedad Horizontal.

Así, aun cuando guardan en común con el servicio público de aseo, la salubridad, lo cierto es que tienen finalidades y naturaleza diferente. En efecto, la desarrollada por la copropiedad, constituye una obligación de

mantenimiento, reparación y mejoras de las zonas comunes; es decir, que se trata de un servicio que ofrece la propiedad horizontal a sus copropietarios, con el objetivo de que puedan disfrutar libremente de áreas comunes en buenas condiciones de salubridad.

La segunda, a cargo del prestador, corresponde a la prestación del servicio público que se ofrece tanto al usuario individualmente considerado como a la propiedad horizontal y a la comunidad, pues el desarrollo de todas las actividades complementarias del servicio de aseo, benefician a la colectividad, superando zonas exteriores que no hacen parte de la copropiedad, en virtud de lo previsto en el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 así como de las definiciones del Decreto Único Reglamentario y de la Resolución Compilatoria CRA 943de 2021.

En consecuencia, la actividad de barrido y limpieza de zonas comunes de edificio y conjuntos, como obligación de mantenimiento, reparación y mejoras de tales zonas, es un deber de la propiedad horizontal como parte de las actividades de mantenimiento y reparación de que trata el artículo 82 de la Ley 675 de 2001. Así, el cobro que se realice de ellas será parte de las expensas comunes necesarias que deben asumir los copropietarios y que escapa al régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Al respecto, esta Oficina Asesora en el Concepto SSPD-OJ-2005-177 se refirió a las diferencias existentes entre ambos conceptos (barrido interno en las áreas privadas de las copropiedades y barrido y limpieza de vías y áreas públicas). En dicho concepto se sostuvo:

*“De conformidad con el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 el servicio público de aseo es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, el cual incluye las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento, disposición final, corte de céspedes y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas.*

*La prestación del servicio de aseo fue reglamentada por el Decreto 1713 de 2002, “por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”, el cual dispone en cuanto a los componentes del servicio de aseo lo siguiente:*

*“Artículo 11. Componentes del servicio público de aseo. Para efectos de este decreto se consideran como componentes del servicio público de aseo, los siguientes:*

- 1. Recolección.*
- 2. Transporte.*
- 3. Barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas.*
- 4. Transferencia.*
- 5. Tratamiento.*
- 6. Aprovechamiento.*
- 7. Disposición final.”*

*De tal manera que el barrido de áreas privadas no hace parte del servicio público domiciliario de aseo y en consecuencia, la empresa prestadora del servicio público de aseo no está obligada a prestar dicho servicio.*

*De conformidad con el numeral 14.24 del artículo 14 de la ley 142 de 1994, el servicio de barrido interno no es un componente ni una actividad complementaria del servicio de aseo. Por tanto, el servicio de barrido interno*

*no es un servicio público domiciliario, en este orden de ideas no se puede entender que su prestación se encuentre dentro de la clasificación de servicio ordinario o especial que contienen el Decreto 891 de 2001 y el Decreto 1713<sup>(12)</sup> de 2002.”* (Subraya fuera del texto)

Esta distinción permite concluir que, una cosa es el cobro que realiza la copropiedad del denominado servicio de barrido de áreas privadas (como ejercicio de una actividad de mantenimiento de zonas comunes – que además se puede incluir en el valor de la administración) y otra es el valor que cobran los prestadores de servicios públicos domiciliarios como parte del servicio de aseo, en el que se incluye un costo fijo correspondiente a las actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, de acuerdo con la respectiva metodología tarifaria.

#### **(iv) Costos por servicios no prestados**

El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 establece los requisitos que debe tener la factura de servicios públicos domiciliarios, así:

**“ARTÍCULO 148. REQUISITOS DE LAS FACTURAS.** *Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, 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, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.*

*En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. **No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.**”* (Resaltado propio).

Así, los prestadores de servicios públicos domiciliarios no pueden cobrar servicios no prestados. De tal suerte que, aun cuando no se haya prestado un servicio y este se cobre, el usuario puede, en ejercicio de su calidad de parte del respectivo contrato de servicios públicos, reclamar los valores con los que no esté de acuerdo, respecto de los últimos cinco meses, de conformidad con el artículo 154 de Ley 142 de 1994. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar.

De igual forma, en relación con la devolución de los cobros no autorizados, esto es, aquellos valores que se cobran por fuera de lo que prescribe la normativa vigente en materia de servicios públicos, consideramos que es posible que sea el mismo prestador quien constata que realizó un cobro no autorizado y quiera proceder, de oficio o a solicitud de parte, a devolver al suscriptor o usuario esos valores indebidos. Por lo tanto, debe existir un procedimiento que le permita al prestador, devolver al suscriptor o usuario esos cobros no autorizados por su propia cuenta, sin necesidad de que siempre deba ordenarlo esta Superintendencia, a través de la resolución del recurso de apelación a que hace referencia el numeral 31 del artículo 79 de la ley 142 de 1994.

Así las cosas, los artículos 1.8.3.1. y siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021 definió un procedimiento para que los organismos de control o los prestadores de dichos servicios puedan devolver a los suscriptores o usuarios los cobros no autorizados. Las devoluciones de los cobros no autorizados, no sobra advertirlo, proceden sin perjuicio de las sanciones y demás actuaciones que adelanten los organismos de control y vigilancia, como esta Superintendencia.

#### **CONCLUSIONES**

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

- El procedimiento de “Defensa del usuario en sede del prestador” está previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. En ese sentido, para que esta Superintendencia como superior funcional de un prestador de servicios públicos domiciliarios pueda resolver un recurso surgido con ocasión de una reclamación (en virtud de las decisiones de un prestador, previstas en el artículo 154 ibídem), debe agotarse el trámite allí previsto. A través de la consulta, se emiten lineamientos de carácter general que no resuelven situaciones de carácter particular y concreto como la expuesta en la solicitud.

- Los responsables de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, como actividad complementaria del servicio público de aseo son las personas prestadoras de dicho servicio. Esta labor comprende un conjunto de acciones tendientes a que estas áreas estén libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado que pueda ser removido.

- El servicio público de aseo se encuentra regulado y su cobro debe atender los componentes de las fórmulas tarifas establecidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) para la prestación de tales servicios públicos. Para el efecto, el artículo 5.3.2.2.1.2. de la Resolución CRA 943 de 2021 determinó que dentro de los componentes del costo fijo total a cargo de cada suscriptor por el servicio público de aseo, se encuentra el costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

- El barrido interno en las áreas privadas y zonas comunes de las copropiedades no es un componente ni una actividad complementaria del servicio público de aseo. Estas actividades, hacen parte de la prestación de servicios comunes esenciales para el mantenimiento de la copropiedad, las cuales deberán ser asumidas por cada copropietario como expensas comunes necesarias de acuerdo con lo establecido por la Ley 675 de 2001 y el reglamento de propiedad horizontal respectivo.

- El cobro de las expensas comunes necesarias por parte de la persona jurídica constituida como propiedad horizontal para el barrido de las áreas comunes y áreas privadas en un conjunto o edificio residencial, y el derivado del cargo fijo de la prestación del servicio público de aseo en la factura correspondiente para cada unidad residencial, no puede ser considerado como un doble cobro, teniendo en cuenta que la fuente de estas obligaciones es distinta.

- El artículo 148 de la Ley 142 de 1994 establece como una prohibición expresa que los prestadores de servicios públicos domiciliarios cobren a través de las facturas que emiten, los servicios no prestados.

- Cuando un usuario considere que no se ha prestado un servicio y el mismo se le cobre, puede reclamar los valores con los que no esté de acuerdo, en relación con los valores facturados de los últimos cinco meses, de conformidad con el artículo 154 de Ley 142 de 1994. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar.

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 JURÍDICA

1. Radicado 20228201717202

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.

Subtemas: Barrido de áreas y vías públicas – Barrido de áreas privadas y zonas comunes en 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 compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

9. El numeral 32 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, lo define como: “32. *Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS). Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.*”.

10. “ARTÍCULO 3o. *DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:*

*Régimen de Propiedad Horizontal: Sistema jurídico que regula el sometimiento a propiedad horizontal de un edificio o conjunto, construido o por construirse.*

*Reglamento de Propiedad Horizontal: Estatuto que regula los derechos y obligaciones específicas de los copropietarios de un edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.*”

11. **ARTÍCULO 78. CUOTAS DE ADMINISTRACIÓN Y SOSTENIMIENTO.** Los reglamentos de las Unidades Inmobiliarias Cerradas establecerán cuotas periódicas de administración y sostenimiento a cargo de los propietarios de los inmuebles.

12. *Derogado por el Decreto 1981 de 2013, compilado a su vez por el hoy vigente Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015”*

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