

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 29

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-062

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

¹ Radicados

TEMA: AFORO DE RESIDUOS

Subtemas: FALLA DEL SERVICIO, INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL USUARIO

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

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

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

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

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

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

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

CONSULTA

Las consultas elevadas contienen una serie de preguntas relativas a la práctica de aforos a usuarios comerciales, la forma en que los prestadores deben efectuar los cobros con fundamento en los mismos, los efectos de la negativa del usuario o suscriptor a permitir el ingreso del prestador a la unidad de almacenamiento de residuos ubicada en un área privada del usuario para la práctica de los aforos y la recolección de los residuos, entre otros aspectos, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

En atención a que el consultante presentó dos escritos con preguntas referidas al mismo tema, se agruparon las respuestas para facilitar la atención del concepto.

Para la atención del presente concepto, nos referiremos a los siguientes ejes temáticos: i) Generalidades del servicio de aseo, ii) Clasificación de usuarios del servicio de aseo, iii) Determinación del consumo en el servicio de aseo, iv) Mecanismos de defensa del usuario o suscriptor y v) Incumplimiento del contrato.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 778 de 2016⁷

Resolución CRA 943 de 2021⁸

Concepto CRA 20250300081301 de 2025

Concepto CRA 0038671 de 2022

Concepto SSPD-OJ-2024-338

Concepto SSPD-OJ-2025-162

CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, y se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

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

⁶ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

⁷ "Por la cual se adopta el modelo de condiciones uniformes del contrato para la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias para las personas prestadoras que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana, y todas las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en dichas áreas, y se define el alcance de su clausulado."

⁸ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones"

GENERALIDADES DEL SERVICIO DE ASEO

El Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en su artículo 2.3.2.2.1.13 determina las actividades que incluye el servicio público de aseo:

“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, art. 14).”*

Como se observa, las actividades que conforman la prestación del servicio público de aseo están dirigidas a la recolección de los residuos sólidos, su transporte, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped, la poda de árboles en las vías y áreas públicas, la transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos y el lavado de áreas públicas.

Marcos tarifarios del servicio de aseo

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA ha expedido varios marcos tarifarios para el servicio público de aseo, y en la actualidad se encuentran vigentes dos metodologías tarifarias a las que deben someterse los prestadores de este servicio público, dependiendo de la cantidad de usuarios que atiendan:

a) La Resolución CRA 720 de 2015⁹, compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, que aplica a prestadores que atienden más de 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana y a todas las personas prestadoras de las actividades de disposición final, transferencia y aprovechamiento que se encuentren en el área rural, salvo las excepciones contenidas en la ley, especialmente las señaladas en el parágrafo 1o del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

b) La Resolución CRA 853 de 2018¹⁰ compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, contiene el marco tarifario de este servicio, para pequeños prestadores, esto es, que cumplan con alguna de las siguientes condiciones: (i) que atiendan municipios que, a 31 de diciembre de 2018, tengan hasta 5.000 suscriptores en las áreas urbanas; (ii) que atiendan en centros poblados rurales, que no fueron incluidos en un APS del ámbito de la Resolución CRA 720 de 2015

⁹ “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.”

¹⁰ “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.”

compilada en la Resolución CRA 943 de 2021; (iii) que atiendan en áreas de prestación incluidas en los esquemas definidos en el artículo 7 de dicha resolución; (iv) que operen rellenos sanitarios que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos; o (v) que operen sistemas de tratamiento que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos.

CLASIFICACIÓN DE USUARIOS DEL SERVICIO DE ASEO

El citado Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 clasifica los usuarios o suscriptores del servicio público de aseo de acuerdo con dos criterios: (i) la actividad de donde se derivan los residuos y (ii) el volumen de los residuos generados:

“Artículo 2.3.2.2.4.2.106. Clasificación de los suscriptores y/o usuarios del servicio de aseo. Los usuarios del servicio público de aseo se clasificarán en residenciales y no residenciales, y estos últimos en pequeños y grandes generadores de acuerdo con su producción. (Decreto 2981 de 2013, art 107).”

A su vez en el artículo 2.3.2.1.1. define los usuarios del servicio público de aseo así:

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

19. Generador o productor. Persona que produce y presenta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio público de aseo para su recolección y por tanto es usuario del servicio público de aseo. (Decreto 2981 de 2013, art.2). (...)

21. Grandes generadores o productores. Son los suscriptores y/o usuarios no residenciales que generan y presentan para la recolección residuos sólidos en volumen igual o superior a un metro cúbico mensual. (Decreto 2981 de 2013, art.2). (...)

29. Multiusuarios del servicio público de aseo. Son todos aquellos suscriptores agrupados en unidades inmobiliarias, centros habitacionales, conjuntos residenciales, condominios o similares bajo el régimen de propiedad horizontal vigente o concentrados en centros comerciales o similares, que se caracterizan porque presentan en forma conjunta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio en los términos del presente decreto o las normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen y que hayan solicitado el aforo de sus residuos para que esta medición sea la base de la facturación del servicio público de aseo. La persona prestadora del servicio facturará a cada inmueble en forma individual, en un todo de acuerdo con la regulación que se expida para este fin. (Decreto 2981 de 2013, art. 2).

30. Pequeños generadores o productores. Son los suscriptores y/o usuarios no residenciales que generan y presentan para la recolección residuos sólidos en volumen menor a un (1) metro cúbico mensual. (Decreto 2981 de 2013, art.2). (...)

51. Usuario no residencial. Es la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad comercial, industrial y los oficiales que se benefician con la prestación del servicio público de aseo. (Decreto 2981 de 2013, art.2).

52. Usuario residencial. *Es la persona que produce residuos sólidos derivados de la actividad residencial y se beneficia con la prestación del servicio público de aseo. Se considera usuario residencial del servicio público de aseo a los ubicados en locales que ocupen menos de veinte (20) metros cuadrados de área, exceptuando los que produzcan más de un (1) metro cúbico mensual. (Decreto 2981 de 2013, artículo 2o). (...)*

Como se observa, el usuario residencial es todo aquel que no realice actividades comerciales, industriales, ni oficiales, que se ubique en predios que ocupen menos de 20 metros cuadrados y generen menos de un metro cúbico mensual de residuos sólidos. En caso de no cumplir con alguna de las condiciones será clasificado como usuario no residencial.

Los usuarios no residenciales a su vez se dividen entre grandes y pequeños productores, según si generan un volumen mayor o menor a un metro cúbico mensual de residuos sólidos.

Adicionalmente, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 alude a multiusuarios del servicio de aseo, que son suscriptores agrupados que presentan sus residuos sólidos en forma conjunta al prestador, quienes pueden solicitar que su facturación se realice de acuerdo con la producción real de residuos presentados, para lo cual debe realizarse aforo por parte del prestador. En el presente concepto no nos referiremos al procedimiento para la realización de dicho aforo¹¹, dado que la consulta no se refiere a usuarios agrupados.

Respecto a los grandes productores, los artículos 5.3.2.3.8. y 5.3.5.7.10.5.¹² de la Resolución CRA 943 de 2021 disponen que deben ser aforados de conformidad con la metodología vigente, esto es la contenida en el Título 1 de la Parte 7 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021:

*(...) **Artículo 5.3.2.3.8. Grandes productores.** Los grandes productores a los que se refiere el numeral 21 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, o el que lo modifique, sustituya, adicione o derogue, serán clasificados en dos categorías. La primera categoría será para aquellos suscriptores que generan y presentan para recolección residuos en un volumen superior o igual a un metro cúbico (1 m³/mes) y menor a seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales). La segunda categoría corresponderá a aquellos suscriptores que produzcan seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales) o más.*

Todos los grandes productores que generen un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales), podrán pactar libremente las tarifas correspondientes

¹¹ Estas disposiciones se encuentran incorporadas en el Título 1 de la Parte 3 del Libro 5 y en el Título 2 de la Parte 7 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021.

¹² **Artículo 5.3.5.7.10.5. Grandes Productores.** *Los grandes productores a los que se refiere el numeral 21 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015, o el que lo modifique, adicione, sustituya o aclare, serán clasificados en dos categorías. La primera categoría será para aquellos suscriptores que generan y presentan para recolección de residuos sólidos, aprovechables y no aprovechables, en un volumen superior o igual a un metro cúbico (1 m³/mes) y menor a seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales). La segunda categoría corresponderá a aquellos suscriptores que produzcan seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales) o más.*

Todos los grandes productores que generen un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales), podrán pactar libremente las tarifas correspondientes a la recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables (CRT) y, el Valor Base de Aprovechamiento (VBA). Los acuerdos con las personas prestadoras incluirán la medición de los residuos sólidos objeto del servicio.

Todos los grandes productores definidos en el presente artículo deberán ser aforados de acuerdo con la metodología vigente.

PARÁGRAFO. *Los multiusuarios que generan y presentan para recolección residuos sólidos en un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales), podrán pactar libremente las tarifas correspondientes a la recolección y transporte de residuos sólidos. (Resolución CRA 853 de 2018, art. 165)."* Negrillas fuera del texto

a la recolección y transporte de residuos. Los acuerdos con los prestadores incluirán la medición de los residuos objeto del servicio.

Todos los grandes productores definidos en el presente artículo deberán ser aforados de acuerdo con la metodología vigente.

PARÁGRAFO. Los multiusuarios que generan y presentan para recolección residuos en un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales (6 m³/mensuales), podrán pactar libremente las tarifas correspondientes a la recolección y transporte de residuos. (Resolución CRA 720 de 2015, art. 46).” Negrillas fuera del texto.

Tal como indica el concepto CRA 20250300081301 de 2025, no existe una metodología para la realización del aforo para los usuarios no residenciales pequeños productores, por lo cual, el prestador tiene la facultad de decidir la metodología a aplicar, esto es la de grandes productores o la de multiusuarios, o acogerse a otra que sea pactada entre las partes.

De otra parte, esta Oficina Asesora se pronunció sobre la clasificación de los pequeños locales comerciales, respecto al servicio público de aseo en el Concepto SSPD-OJ-2024-338, a cuyo contenido nos remitimos:

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

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

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

De conformidad con lo dispuesto en la Resolución CRA 778 de 2016, en la cláusula quince del Modelo de condiciones uniformes del contrato de servicios públicos¹³ para personas prestadoras

¹³ De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en su artículo 2.3.2.2.4.2.111. son obligaciones de los prestadores “(...) Son obligaciones de las personas prestadoras, además de las previstas en la Ley 142 de 1994 y en este capítulo, las siguientes:

del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana, los suscriptores o usuarios clasificados como grandes productores que generen un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales de residuos no aprovechables, podrán solicitar a su costo, que el prestador realice aforo de los residuos producidos con el fin de pactar libremente las tarifas correspondientes a la recolección y transporte. Con respecto a los usuarios que producen una cantidad menor de residuos, se aplica una tarifa estimada conforme a las metodologías de la CRA. Veamos:

“Cláusula 15. Tarifa del servicio de aseo. La tarifa del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, está compuesto por un cargo fijo y un cargo variable, que serán calculados por el prestador, acorde a lo establecido en la Resolución CRA 720 de 2015, o aquella que la modifique, adicione o aclare.

Para la estimación de la producción de residuos correspondiente a cada suscriptor y/o usuario, las personas prestadoras de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán calcular mensualmente las toneladas de residuos de: Barrido y limpieza, limpieza urbana, recolección y transporte de residuos no aprovechables y rechazos de aprovechamiento. Así mismo, deberán recibir por parte de las personas prestadoras de aprovechamiento, el cálculo de las toneladas efectivamente aprovechadas, de conformidad con la metodología tarifaria vigente.

Los suscriptores y/o usuarios clasificados como grandes productores que generen un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales de residuos no aprovechables (6 m³/mes), podrán solicitar a su costo, que el prestador realice aforo de los residuos producidos con el fin de pactar libremente las tarifas correspondientes a la recolección y transporte. No habrá costo para el suscriptor y/o usuario en los casos de reclamación debidamente justificados y en los casos que así lo permita la regulación vigente.” Negrillas fuera del texto

DETERMINACIÓN DEL CONSUMO EN EL SERVICIO DE ASEO

Debe tenerse en cuenta lo previsto en el numeral 1 del artículo 9 y en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, que disponen que, tanto el usuario o suscriptor como el prestador, tienen derecho a que los consumos se midan, por lo tanto, para clasificar el tipo de usuario, el prestador debe tener en cuenta el uso dado al predio y realizar la medición de los residuos producidos:

“Artículo 9o. Derecho de los usuarios. <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> 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]:

1. Tener un contrato de servicios públicos que contenga, entre otras, las condiciones uniformes en las que el prestador está dispuesto a suministrar el servicio público de aseo. Dichas condiciones uniformes deberán publicarse con al menos 15 días de antelación a la fecha de inicio de operaciones. La publicación se hará por una vez en un medio escrito de amplia circulación local, o electrónico. Las modificaciones a las condiciones uniformes se deberán publicar en la misma forma y con un mes de antelación a la fecha en que entren a regir. (...) (Decreto 2981 de 2013, art.112).”

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. (...)*

“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.

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

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.

En cuanto a los servicios de saneamiento básico y aquellos en que por razones de tipo técnico, de seguridad o de interés social, no exista medición individual, la comisión de regulación respectiva definirá los parámetros adecuados para estimar el consumo. (...)

En consonancia con dichas disposiciones el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, consagra como derecho de los usuarios obtener el aforo de sus residuos sólidos:

“Artículo 2.3.2.4.2.108. De los derechos. *Son derechos de los usuarios: (...)*

9. *Obtener el aforo de los residuos sólidos, de conformidad con lo que establezca la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (Decreto 2981 de 2013, art. 109).”*

Esta Oficina Asesora se pronunció sobre las particularidades utilizadas para la medición en el servicio público de aseo, en el Concepto SSPD-OJ-2024-338, a cuyo contenido nos remitimos:

“Atendiendo las particularidades que presenta el servicio público de aseo, esta Oficina Asesora se pronunció respecto de la medición de este servicio en el Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02 (actualizado el 3 de junio de 2021), indicando lo siguiente:

(...) 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”. (Resaltado fuera de texto)

De lo traído en cita resulta importante destacar que, en atención a las particularidades del servicio público de aseo, por regla general, la regulación tarifaria especial aplicable a dicho servicio no considera la medición individual para la determinación de la tarifa a pagar por cada suscriptor, sino que establece parámetros generales de producción de residuos por suscriptor o de medición de residuos por áreas de prestación del servicio.

En este sentido, el cobro de la tarifa implica además de un cargo fijo, un cargo variable, así como las diferentes actividades en el marco de lo señalado en el artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, según se trate de grandes prestadores (mayor a 5.000 suscriptores – Resolución CRA 720 de 2015) o pequeños prestadores (menor a 5.000 suscriptores – Resolución CRA 853 de 2018), ambas resoluciones compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021.

En ese sentido, la medición de residuos en el servicio público de aseo consiste, de forma genérica, en un estimado 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 existencia de usuarios aforados, a quienes para efectos de los criterios de suficiencia financiera y costos eficientes, permite realizar mediciones puntuales a través de los referidos aforos. (...)

Como se observa, dadas las dificultades para realizar una medición individual, la regulación prevé que esta se realice solo respecto a grandes usuarios, que soliciten la realización del aforo con el fin de obtener una facturación más cercana al consumo.

Para tal fin, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 consagra el aforo como un instrumento de medición para el servicio público de aseo, que se usa para determinar en lo posible, la cantidad de residuos sólidos producidos y presentados por un suscriptor o usuario para su recolección y transporte por parte del prestador, veamos:

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

1. Aforo. *Es el resultado de las mediciones puntuales, que realiza un aforador debidamente autorizado por la persona prestadora, respecto de la cantidad de residuos sólidos que produce*

y presenta un usuario de manera individual o conjunta al prestador del servicio de aseo. (Decreto 2981 de 2013, artículo 2o)."

Para la realización del aforo, debe tenerse en cuenta que existen algunas obligaciones a cargo de los suscriptores o usuarios, respecto al almacenamiento y presentación de los residuos sólidos, contenidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 veamos:

"Artículo 2.3.2.2.4.2.109. De los deberes. *Son deberes de los usuarios, entre otros:*

*(...) 2. Hacer buen uso del servicio, de modo que no genere riesgos o se constituya en un obstáculo para la prestación del servicio a los demás miembros de la comunidad. Todo usuario está en la obligación de **facilitar la medición periódica de sus residuos sólidos, de conformidad con las normas de aforo vigentes.** (...)*

4. Presentar los residuos sólidos para su recolección en las condiciones y horarios establecidos en el presente decreto y por la persona prestadora del servicio y de conformidad con el programa de aprovechamiento viable y sostenible que desarrolle la persona prestadora del servicio. (...)

8. Cumplir los reglamentos y disposiciones de las personas prestadoras del servicio. (...)

*12. **Almacenar y presentar los residuos sólidos.** (Decreto 2981 de 2013, art. 110)."* Negrillas fuera del texto.

"Artículo 2.3.2.2.2.16. Obligaciones de los usuarios para el almacenamiento y la presentación de residuos sólidos. *Son obligaciones de los usuarios del servicio público de aseo, en cuanto al almacenamiento y la presentación de residuos sólidos:*

1. Almacenar y presentar los residuos sólidos, de acuerdo a lo dispuesto en este capítulo, en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de los municipios o distritos, en los respectivos programas para la prestación del servicio público de aseo, aspectos que deben estar definidos en el Contrato de Servicios Públicos.

(...) 3. Presentar los residuos sólidos para la recolección en recipientes retornables o desechables, de acuerdo con lo establecido en el PGIRS de forma tal que facilite la actividad de recolección por parte del prestador. Preferiblemente la presentación de los residuos para recolección se realizará en recipientes retornables.

4. Almacenar en los recipientes la cantidad de residuos, tanto en volumen como en peso, acorde con la tecnología utilizada para su recolección.

5. Ubicar los residuos sólidos en los sitios determinados para su presentación, con una anticipación no mayor de tres (3) horas previas a la recolección de acuerdo con las frecuencias y horarios establecidos por el prestador.

7. Presentar los residuos en área pública, salvo condiciones pactadas con el usuario cuando existan condiciones técnicas y operativas de acceso a las unidades de almacenamiento o sitio de presentación acordado. (...) (Decreto 2981 de 2013, art. 17)."

Negrillas fuera del texto.

“Artículo 2.3.2.2.2.21. Sitios de ubicación para la presentación de los residuos sólidos. La presentación de los residuos se podrá realizar, en la unidad de almacenamiento o en el andén en el caso de multiusuarios. Los demás usuarios deberán presentarlos en el andén del inmueble del generador, **salvo que se pacte con el prestador otro sitio de presentación.**

*La presentación de los residuos sólidos, deberá cumplir lo previsto en el presente capítulo, evitando la obstrucción peatonal o vehicular y con respeto de las normas urbanísticas vigentes en el respectivo municipio o distrito, **de tal manera que se facilite el acceso para los vehículos y personas encargadas de la recolección** y la fácil limpieza en caso de presentarse derrames accidentales. (Decreto 2981 de 2013, art. 22).*” Negrillas fuera del texto.

“Artículo 2.3.2.2.2.24. Sitios de ubicación para las cajas de almacenamiento. El sitio escogido para ubicar cajas de almacenamiento para residuos sólidos, deberá permitir, como mínimo, lo siguiente:

1. Accesibilidad para los usuarios.
2. **Accesibilidad y facilidad para el manejo y la recolección de los residuos sólidos por parte del prestador.**
3. Tránsito de peatones o de vehículos, según el caso.
4. Asegurar condiciones de higiene y de estética con el entorno.
5. Tener la aceptación de la comunidad usuaria y de la persona prestadora del servicio público de aseo.
6. Su colocación dentro de una propiedad horizontal o privada debe cumplir con las normas vigentes sobre la materia.
7. Deberán adoptarse medidas de señalización y seguridad para evitar accidentes.
8. Evitar el acceso de animales. (Decreto 2981 de 2013, art.25).” Negrillas fuera del texto.

Como se desprende de la definición de aforo, este exige una verificación y medición física de los residuos **presentados**, de conformidad con las obligaciones del usuario o suscriptor antes señaladas, la cual exige que este:

- a) Permita el ingreso a la zona donde se encuentran los residuos: en caso el usuario o suscriptor no cumpla con su obligación contractual, el prestador se encontrará ante una imposibilidad física de efectuar el aforo. Para tal efecto, el prestador deberá dejar constancia de la causa de la imposibilidad en el acta de la visita, y hará firmar el documento por un testigo, dejando copia en el inmueble de los resultados de la misma.
- b) Presentar residuos para su medición¹⁴: Dado que si no hay residuos, no hay posibilidad de efectuar medición.

Clases de aforo

¹⁴ El Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en su artículo 2.3.2.1.1. define la presentación de los residuos sólidos así: (...) *Es la actividad del usuario de colocar los residuos sólidos debidamente almacenados, para la recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. La presentación debe hacerse, en el lugar e infraestructura prevista para ello, bien sea en el área pública correspondiente o en el sitio de presentación conjunta en el caso de multiusuarios y grandes productores. (Decreto 2981 de 2013, art. 2).*”

Como se indicó los usuarios o suscriptores del servicio público de aseo tienen el derecho a solicitar al prestador el aforo de sus residuos, teniendo en cuenta la metodología fijada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, en el presente concepto nos referiremos exclusivamente a la metodología aplicable a usuarios grandes productores, dado que la consulta no alude a multiusuarios.

El procedimiento para la realización de aforos a grandes productores de residuos, se encuentra en el Título 1 de la Parte 7 del Libro 5 de la Resolución CRA 943 de 2021, entre los artículos 5.7.1.1. y 5.7.1.15. normas a las que aludiremos a continuación:

Respecto al aforo **ordinario**¹⁵, este se efectúa por parte del prestador para incorporar nuevos usuarios o para actualizar el aforo del periodo anterior, determinando los residuos sólidos que genera un suscriptor o usuario, para con base en dicha medición realizar el cobro del servicio de aseo.

Este tiene una vigencia de un año desde la primera factura en firme que utilice ese resultado, y se prorroga automáticamente por un año, salvo que el prestador o el usuario decidan realizar aforos permanentes o solicitar extraordinarios.

“Artículo 5.7.1.2. Aforo a nuevos usuarios. En el caso de nuevos usuarios, la persona prestadora podrá utilizar como parámetro para la facturación inicial, los resultados de aforos realizados a usuarios con características similares en su actividad productiva y tamaño. No obstante, **deberá realizar el aforo ordinario en un término no mayor a seis (6) meses contados desde la fecha de la primera factura; sin perjuicio que el usuario lo solicite antes.** (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.2).” Negrillas fuera del texto

“Artículo 5.7.1.3. Vigencia del resultado del aforo ordinario¹⁶. El resultado del aforo ordinario tendrá una vigencia de un año contado a partir de la primera factura en firme que utilice este resultado. Al finalizar ese período se prorrogará automáticamente por un año mas, salvo que la persona prestadora o el usuario decida realizar aforos permanentes o solicitar aforos extraordinarios. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.3).”

Tal como indica el artículo 5.7.1.4. de la Resolución CRA 943 de 2021, mientras no se realice un aforo extraordinario, el prestador debe facturar con fundamento en el aforo que se encuentre en firme:

“Artículo 5.7.1.4. Facturación. Mientras se realiza el aforo extraordinario, cualquiera que este sea, se le facturará al usuario con base en el aforo que esté en firme. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.4).”

¹⁵ La Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.2.1. define el aforo ordinario de aseo así: “(...) Es el realizado de oficio por la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo, para incorporar nuevos usuarios o actualizar el aforo correspondiente al período anterior. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).”

¹⁶ La Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.2.1. define la vigencia del resultado del aforo en el servicio de aseo, así: “(...) Es el período durante el cual el aforo practicado es utilizado como base de la producción de residuos de cada usuario, sin perjuicio que antes de su vencimiento la persona prestadora, por iniciativa propia o por solicitud del usuario, realice un nuevo aforo que lo sustituya. La vigencia del resultado del aforo es de un año. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).”

De otra parte, el aforo **extraordinario**¹⁷, es el que se efectúa a solicitud del usuario clasificado como gran productor de residuos, cuando no está de acuerdo con el aforo ordinario que efectúa el prestador, o el que realiza el prestador de oficio en cualquier tiempo.

“Artículo 5.7.1.5. Aforo extraordinario. Cuando un usuario gran productor de residuos sólidos solicite la realización de un aforo extraordinario, su realización por parte de la persona prestadora deberá programarse dentro de los 30 días siguientes a su solicitud y el plazo de ejecución comenzará el día 31, de acuerdo a lo establecido en el presente Título. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.5).”

En el caso de pequeños productores, la regulación no ha establecido la posibilidad de que soliciten aforo extraordinario.

Como se observa, la norma indica que cuando el usuario gran productor de residuos solicite un aforo extraordinario, este debe programarse dentro de los 30 días siguientes por parte del prestador, la norma no impone ninguna limitación a las solicitudes que puede realizar el usuario o suscriptor. Así las cosas, salvo que las partes hayan pactado algo diferente en su contrato de condiciones uniformes, el usuario o suscriptor podrá solicitar aforos extraordinarios en cualquier tiempo.

En caso de que el resultado del aforo extraordinario, demuestre que hay lugar a corregir la cantidad producida de residuos, el prestador debe reliquidar el aforo del período, sobre el que el usuario o suscriptor haya presentado reclamo oportunamente, de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

“Artículo 5.7.1.6. Ajustes a la facturación por el resultado del aforo extraordinario. Si el resultado del aforo extraordinario muestra que efectivamente había lugar a corregir la cantidad producida de residuos, la persona prestadora procederá a reliquidar el aforo del período (s) que estuviese en reclamo por exceso o por defecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 59 del Decreto 1842 de 1991 y el Artículo 150 de la Ley 142 de 1994.¹⁸ (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.6).”

“Artículo 5.7.1.7. Condiciones especiales del aforo. La persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo podrá utilizar los resultados del aforo para reclasificar al usuario, de acuerdo con lo establecido en este capítulo. La persona prestadora informará previamente al usuario la novedad encontrada respecto al resultado del aforo, así como la decisión de facturar sobre esta nueva medición. (...) (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.7).”

De otra parte, el aforo **permanente**¹⁹ es el que decide efectuar la empresa, cada vez que presta el servicio de recolección, en los casos que lo considere pertinente. Para tal efecto, requerirá

¹⁷ La Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.2.1. define el aforo extraordinario de aseo, así: “(...) Es el realizado por la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo, de oficio o a petición del usuario, cuando alguno de ellos encuentre que ha variado la cantidad de residuos producidos durante la vigencia del aforo ordinario, o dentro de los procedimientos de reclamación y/o recurso. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).”

¹⁸ “Artículo 150. De los cobros inoportunos. Al cabo de cinco meses de haber entregado las facturas, las empresas no podrán cobrar bienes o servicios que no facturaron por error, omisión, o investigación de desviaciones significativas frente a consumos anteriores. Se exceptúan los casos en que se compruebe dolo del suscriptor o usuario.”

¹⁹ La Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.2.1. define el aforo permanente de aseo así: “(...) Es el que decide realizar la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo cada vez que se le preste el servicio de recolección a los usuarios grandes productores. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1) (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).”

obtener la firma de un representante autorizado por el usuario o suscriptor en la planilla de aforo.

“Artículo 5.7.1.8. Aforos permanentes. La persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo podrá establecer la realización de aforos permanentes para determinar el precio a cobrar en atención a la producción establecida en el correspondiente período aforado.

Cuando la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo decida realizar aforos permanentes a un usuario, según el contrato de condiciones uniformes, estará obligada a obtener la firma de un representante autorizado de éste en la planilla de aforo y a entregarle copia de la misma a éste. (...) (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.8).”

El Concepto CRA 0038671 de 2022 alude a los ajustes que debe realizar el prestador como resultado del aforo extraordinario, veamos:

“(...) Igualmente, el artículo 5.7.1.10 de la referida resolución precisa que el plazo máximo y número mínimo de semanas para la realización de un aforo extraordinario será de dos (2) semanas en un plazo máximo de un (1) mes.

Así las cosas, cuando se solicite el aforo extraordinario, este deberá programarse dentro de los 30 días siguientes a su solicitud y el plazo de ejecución, es decir el mes para su realización, comenzará desde el día 31. Una vez finalizado el aforo, se deberán realizar los ajustes correspondientes en la facturación si hay lugar a ello. (...)

*Una vez finalizado el mes de realización del aforo, es decir, luego del (...), el prestador contará con la información para realizar los ajustes del resultado del aforo, **cambios que se deberán evidenciar en el periodo de facturación siguiente a la finalización del aforo.** (...)”* Negrillas fuera del texto

Procedimiento para realización de aforos

El artículo 5.7.1.9. de la Resolución CRA 943 de 2021, dispone el procedimiento para la realización de aforos, para el cual se requiere que el prestador programe y realice visitas en los horarios habituales de recolección.

Tal como lo indica la disposición, el prestador podrá establecer en el contrato de condiciones uniformes procedimientos adicionales para la realización de los aforos.

Como se observa, dada la naturaleza del procedimiento, se requiere que se presenten residuos por parte del usuario o suscriptor para su conteo y medición, con la finalidad de establecer un promedio semanal de residuos presentados, que sirva de fundamento para establecer el valor del período de facturación.

En caso de aforos permanentes, el aforo final será la suma de los aforos realizados durante el período de facturación.

En caso que sea imposible practicar el aforo de los residuos producidos, por cualquier causa, de conformidad con lo establecido en el artículo 5.7.1.9. de la Resolución CRA 943 de 2021 y en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el prestador podrá facturar con base en el promedio de los períodos anteriores del mismo usuario o con base en la producción de usuarios que se encuentren en circunstancias similares, de conformidad con lo que haya pactado en el contrato de condiciones uniformes.

“Artículo 5.7.1.9. Procedimiento para la realización de los aforos.

a. La persona prestadora programará las semanas para la realización de los aforos, considerando: clase de aforo, tipo de usuario, estacionalidad en la producción del usuario gran productor de residuos sólidos, en forma aleatoria y no necesariamente en forma consecutiva, atendiendo al plazo total establecido en este capítulo. Las visitas se realizarán en los horarios semanales habituales de recolección. (Ver numeral 6.3.4.1. del Libro 6 de la presente resolución- Acta de Aforo).

b. En cada una de las visitas, **el aforador contará y medirá los recipientes (bolsas, canecas, contenedores o cajas estacionarias) presentados por el usuario**, y anotará el volumen o su equivalencia en peso de cada uno de los recipientes en el formato de aforo²⁰, copia del cual dejará al usuario.

c. Al finalizar el número de semanas establecidas para realizar los aforos, y con base en la información consignada en el formato de aforo diligenciado en cada visita, la persona prestadora **determinará el promedio simple semanal de residuos presentados por el usuario para recolección** (Ver numeral 6.3.4.3. del Libro 6 de la presente resolución)

d. Resultado del Aforo. Para determinar el volumen mensual de residuos sólidos producidos por un gran productor, se multiplicará el valor promedio simple de producción semanal por el número de semanas del mes, el cual es 4,29. **En el caso de realizar aforos permanentes, el aforo final resultante será la suma de los aforos realizados durante el período de facturación.**

e. Si el usuario no se encuentra o se niega a firmar el formato de aforo, el aforador hará firmar el documento por un testigo y dejara en el inmueble copia de los resultados de la misma; el dato puntual²¹ así obtenido, tendrá plena validez.

f. La persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo entregará copia del formato de aforo en el cual conste el resultado del aforo de los registros al usuario, a más tardar un mes después de realizado el aforo.

g. En todo caso las personas prestadoras del servicio público domiciliario de aseo tendrán autonomía para establecer los procedimientos adicionales que estimen conveniente, si esto

²⁰ La Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.2.1. define el formato de aforo así: "(...) Es el documento en el cual en cada una de las visitas efectuadas para medición o aforo se registran, entre otros, los siguientes datos: nombre de la persona prestadora, nombre del usuario, fecha en la que se realiza la toma del dato puntual, los tipos de recipientes en los cuales se presentan los residuos, el dato puntual, la conversión en metros cúbicos, nombre y firma del aforador y del usuario o el testigo. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1)."

²¹ La Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 1.2.1. define el dato puntual así: "(...) Es el registro realizado en una visita por el aforador de la producción de residuos presentados por el usuario, y constituye la base para determinar la producción semanal de residuos sólidos en el procedimiento de aforo. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1)."

conlleve al mejoramiento en la prestación del servicio y podrán utilizar para ello los adelantos tecnológicos disponibles.

h. En los casos donde existe área de servicio exclusivo, de conformidad con lo establecido en la Parte 3 del Libro 1 de la presente resolución, la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo podrá facturar: a aquellos usuarios que, estando vinculados al servicio de recolección a grandes productores, se nieguen a entregar sus desechos a las rutas especiales establecidas por la persona prestadora del servicio de aseo.

i. La persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo podrá facturar con el promedio de los períodos anteriores del mismo usuario o con base en la producción de usuarios que se encuentran en circunstancias similares, cuando, por cualquier razón, se hace imposible practicar el aforo de los residuos producidos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 146 de la Ley 142 de 1994. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.9)." Negrillas fuera del texto

Igualmente, el artículo 5.7.1.10. de la Resolución CRA 943 de 2021 determina el plazo máximo y mínimo de semanas en que se debe realizar el aforo, atendiendo la clase de aforo y cantidad de residuos del usuario o suscriptor:

“Artículo 5.7.1.10. Plazo máximo y número mínimo de semanas que componen la realización de un aforo. Estos serán definidos de acuerdo con lo siguiente:

AFORO ORDINARIO:

Cuatro (4) semanas en un plazo máximo de (2) dos meses, para realizar aforos a grandes productores que generen unos residuos mensuales de hasta 50m³.

Cinco (5) semanas en un plazo máximo de (3) tres meses para realizar aforos a grandes productores que generen unos residuos mensuales de más de 50 m³.

AFORO EXTRAORDINARIO:

Dos (2) semanas en un plazo máximo de un mes.

El número de visitas a realizar en cada semana será igual a la frecuencia semanal de recolección, ya que las mismas se realizarán dentro de los horarios normales de recolección. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.10)." Negrillas fuera del texto

Esta Oficina Asesora Jurídica, se pronunció sobre la aplicación del literal i del artículo 5.7.1.9. de la Resolución CRA 943 de 2021, en el Concepto SSPD-OJ-2025-162, que prevé las opciones que tiene el prestador para facturar, cuando no es posible realizar la medición, a cuyo contenido nos remitimos:

“(…) Así las cosas, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el cual habilita a los prestadores para establecer el valor del servicio con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que se encuentren en circunstancias similares, entre otros. (…)

En ese sentido, como puede observarse es permitido por la ley, de manera excepcional, cuando no sea posible medir el consumo, las siguientes formas de determinar el consumo de los usuarios: i), con base en consumos promedios de otros períodos del mismo suscriptor o usuario, ii) con base en los consumos promedios de suscriptores o usuarios que estén en circunstancias similares, iii) con base en aforos individuales

De manera particular, para el servicio público de aseo, es importante precisar que el cobro del precio se determina en función de la frecuencia de la prestación del servicio y el volumen de residuos recolectados. Adicional a lo anterior, en caso de falta de medición en los servicios de saneamiento básico, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) es la entidad competente para definir los parámetros adecuados para la estimación del consumo.

En efecto, en el artículo 5.7.1.9 de la Resolución CRA 943 de 2021, establece que, cuando no sea posible practicar el aforo de residuos producidos, los prestadores pueden facturar con base en la producción de usuarios que se encuentren en circunstancias similares. (...)

Ahora bien, la norma no contiene una definición específica de que se consideran circunstancias similares, sin embargo, para efectos de interpretar dichos artículos se pueden tener en cuenta las circunstancias comunes y comparables que existen entre un usuario y otro, como, por ejemplo, la clasificación socioeconómica en la que se catalogan los inmuebles, el uso o destinación que se les asigne, la producción de residuos, entre otros.

Conforme a lo anterior, es pertinente considerar la definición de la palabra similar desarrollada por la Real Academia de la Lengua, que establece: “Que tiene semejanza o analogía con algo”.(7)

En ese sentido, cuando no sea posible practicar el aforo de residuos producidos, el prestador puede determinar el consumo con base la producción de residuos efectuada por usuarios que compartan circunstancias similares, verbigracia, el uso o destinación que se les asigne, la producción de residuos y la clasificación socioeconómica en la que se catalogan los inmuebles, entre otros.

En todo caso tenga en cuenta que es en el contrato de condiciones uniformes en donde el prestador puede determinar la(s) forma(s) habilitadas por la ley, en que efectuara la medición de los consumos ante la imposibilidad de medición (...)

MECANISMOS DE DEFENSA DEL USUARIO O SUScriptor

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7.1.7. de la Resolución CRA 943 de 2021, el prestador debe informar previamente al usuario el resultado del aforo, así como la decisión de facturar con fundamento en esta nueva medición.

La facturación deberá realizarse según el resultado del aforo, y como indica el artículo 5.3.5.9.3. de la Resolución CRA 943 de 2021, reflejará los componentes de la tarifa final, en la cual se observan los costos fijos (esto es los que debe asumir el usuario o suscriptor independientemente

de que se generen o no residuos) y los costos variables (los cuales se ven afectados por la cantidad de residuos generados).

“Artículo 5.3.5.9.3. Contenido de la factura. *En concordancia con lo establecido en los artículos 147 y 148 de la Ley 142 de 1994, la factura del servicio público de aseo deberá contener información necesaria sobre los componentes de la tarifa final, para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley al elaborarla en virtud del contrato de servicios públicos (CCU) que la persona prestadora esté obligada a cumplir.*

En este contexto, para la liquidación de la tarifa final por suscriptor se deberá tener en cuenta como mínimo los siguientes elementos:

- a. Costo fijo total.*
- b. Costo variable de residuos sólidos no aprovechables.*
- c. Costo variable de residuos efectivamente aprovechados.*
- d. Toneladas de residuos sólidos no aprovechables por suscriptor.*
- e. Toneladas de residuos efectivamente aprovechados por suscriptor.*
- f. Toneladas de residuos sólidos no aprovechables aforadas por suscriptor.*
- g. Toneladas de residuos efectivamente aprovechados aforadas por suscriptor.*
- h. Factor de contribución o subsidio correspondiente a cada suscriptor.*

Adicionalmente, las personas prestadoras que se encuentre bajo un esquema de prestación regional en donde alguna de las APS se encuentra en un municipio con más de 5.000 suscriptores, deberán tener en cuenta los siguientes elementos:

- i. Toneladas de residuos de barrido y limpieza por suscriptor.*
- j. Toneladas de residuos de limpieza urbana por suscriptor.*
- k. Toneladas de residuos de rechazo de aprovechamiento por suscriptor.*

PARÁGRAFO. *En virtud de lo establecido en los artículos 14.9, 147 y 148 de la Ley 142 de 1994, la persona prestadora de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables, garantizará la facturación del servicio de aseo y sus actividades complementarias en los términos del artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015, el Decreto 596 de 2016 que modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 y la Resolución 276 de 2016 y demás normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o aclaren. (Resolución CRA 853 de 2018, art. 170).”*

Según lo dispuesto en el artículo 5.7.1.12. de la Resolución CRA 943 de 2021, en caso que el usuario o suscriptor no esté de acuerdo con el resultado del aforo reflejado en la factura, podrá presentar los reclamos y recursos previstos en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994:

“Artículo 5.7.1.12. Reclamos y solución de conflictos. *Contra la factura que contenga el resultado del aforo, el usuario podrá presentar los reclamos y recursos establecidos en el Capítulo VII del Título VIII de la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.12).”*

Así las cosas, el usuario o suscriptor debe presentar oportunamente la reclamación contra cada factura que se fundamente en el aforo cuyo resultado no comparta, y en caso que el prestador no acceda positivamente a su solicitud, podrá interponer el recurso de reposición ante el prestador, y en subsidio el recurso de apelación del cual conocerá esta Superintendencia.

“Artículo 152. Derecho de petición y de recurso. Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.

Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

“Artículo 154. De los recursos. El recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar a la empresa a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato. Contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa proceden el recurso de reposición, y el de apelación en los casos en que expresamente lo consagre la ley.

No son procedentes los recursos contra los actos de suspensión, terminación y corte, si con ellos se pretende discutir un acto de facturación que no fue objeto de recurso oportuno.

El recurso de reposición contra los actos que resuelvan las reclamaciones por facturación debe interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión.

En ningún caso, proceden reclamaciones contra facturas que tuviesen más de cinco (5) meses de haber sido expedidas por las empresas de servicios públicos.

De los recursos de reposición y apelación contra los demás actos de la empresa que enumera el inciso primero de este artículo debe hacerse uso dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la empresa ponga el acto en conocimiento del suscriptor o usuario, en la forma prevista en las condiciones uniformes del contrato.

Estos recursos no requieren presentación personal ni intervención de abogado, aunque se emplee un mandatario. Las empresas deberán disponer de formularios para facilitar la presentación de los recursos a los suscriptores o usuarios que deseen emplearlos. La apelación se presentará ante la superintendencia.”

En caso que el usuario no interponga reclamo oportuno contra la primera facturación en que se utilizó el aforo, este quedará en firme, y la facturación se efectuará con fundamento en el mismo, mientras no se realice un nuevo aforo que quede igualmente en firme.

INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, en su artículo 136, el incumplimiento del prestador en la prestación continua y en la calidad del servicio se denomina falla en la prestación del servicio:

“Artículo 136. Concepto de falla en la prestación del servicio. La prestación continua de un servicio de buena calidad, es la obligación principal de la empresa en el contrato de servicios públicos.

El incumplimiento de la empresa en la prestación continua del servicio se denomina, para los efectos de esta Ley, falla en la prestación del servicio.

La empresa podrá exigir, de acuerdo con las condiciones uniformes del contrato, que se haga un pago por conexión para comenzar a cumplir el contrato; pero no podrá alegar la existencia de controversias sobre el dominio del inmueble para incumplir sus obligaciones mientras el suscriptor o usuario cumpla las suyas.”

Por tal motivo, prevé que en caso que se presenten fallas en la prestación del servicio, el usuario o suscriptor tiene derecho a obtener la resolución del contrato o exigir su cumplimiento, con las reparaciones que indica la norma:

“Artículo 137. Reparaciones por falla en la prestación del servicio. La falla del servicio da derecho al suscriptor o usuario, desde el momento en el que se presente, a la resolución del contrato, o a su cumplimiento con las siguientes reparaciones:

137.1. A que no se le haga cobro alguno por conceptos distintos del consumo, o de la adquisición de bienes o servicios efectivamente recibidos, si la falla ocurre continuamente durante un término de quince (15) días o más, dentro de un mismo período de facturación. El descuento en el cargo fijo opera de oficio por parte de la empresa.

137.2. A que no se le cobre el servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos, si en cualquier lapso de treinta días la frecuencia de recolección es inferior al cincuenta por ciento (50%) de lo previsto en el contrato para la zona en la que se halla el inmueble.

137.3. A la indemnización de perjuicios, que en ningún caso se tasarán en menos del valor del consumo de un día del usuario afectado por cada día en que el servicio haya fallado totalmente o en proporción a la duración de la falla; mas <sic> el valor de las multas, sanciones o recargos que la falla le haya ocasionado al suscriptor o usuario; mas <sic> el valor de las inversiones o gastos en que el suscriptor o usuario haya incurrido para suplir el servicio.

La indemnización de perjuicios no procede si hay fuerza mayor o caso fortuito.

No podrán acumularse, en favor del suscriptor o usuario, el valor de las indemnizaciones a las que dé lugar este numeral con el de las remuneraciones que reciba por las sanciones impuestas a la empresa por las autoridades, si tienen la misma causa.”

En desarrollo de dichas disposiciones el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.2.2.4.1.103. determina los eventos en que el prestador debe efectuar descuentos por

fallas en la prestación del servicio de aseo, y reparar e indemnizar los perjuicios ocasionados, pero resalta que no está obligado a ello cuando media caso fortuito o fuerza mayor:

“Artículo 2.3.2.2.4.1.103. Descuentos por fallas en la prestación del servicio público de aseo. *La persona prestadora del servicio público de aseo está obligada a hacer los descuentos y reparar e indemnizar los perjuicios ocasionados como consecuencia de falla en la prestación del servicio, salvo que medie caso fortuito o fuerza mayor de acuerdo con lo establecido por la Ley 142 de 1994 y demás normas reglamentarias y regulatorias, sin perjuicio de los indicadores de descuento que defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (Decreto 2981 de 2013, art.104).”*

El mismo Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, al referirse a los derechos de los usuarios, alude al derecho que tienen a obtener el descuento en la factura por falla en la prestación del servicio de aseo, resaltando que esto ocurre siempre que la falla sea imputable al prestador.

“Artículo 2.3.2.2.4.2.108. De los derechos. *Son derechos de los usuarios: (...)*

8. Obtener, el descuento en la factura por falla en la prestación del servicio de aseo imputable a la persona prestadora. (...) (Decreto 2981 de 2013, art. 109)”

Estas normas reflejan los principios generales del derecho que exigen que para que exista responsabilidad por un daño, deben presentarse tres elementos: un daño, un hecho generador y un nexo de causalidad que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente generador.

Tradicionalmente la jurisprudencia ha reconocido como causales de exoneración de la responsabilidad: el caso fortuito, la fuerza mayor, los hechos de un tercero y los hechos exclusivos de la víctima.

De esta última causal, se desprende que, no se puede pretender considerar incumplido al prestador, cuando este requería del cumplimiento de obligaciones por parte del usuario o suscriptor que este no se allanó a cumplir en la forma y tiempo debidos.²²

Por tal motivo, en caso que el usuario o suscriptor incumpla las obligaciones del contrato, los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994 habilitan al prestador a efectuar la suspensión o el corte del servicio, en los casos que la Ley 142 de 1994 o el contrato de condiciones uniformes así lo dispongan:

“Artículo 140. Suspensión por incumplimiento. *<Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:*

²² El Código Civil en su artículo 1609 dispone “(...) En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos. (...)”

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión.

Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.”

“Artículo 141. Incumplimiento, terminación y corte del servicio. *El incumplimiento del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato.*

Se presume que el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio. (...)

La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato, sin perjuicio de sus derechos.”

De las normas transcritas se desprende que el concepto de falla en la prestación del servicio, se presenta cuando el prestador incumple sus obligaciones contractuales, afectando la continuidad, eficiencia o calidad del servicio, siempre que esto se origine en su acción u omisión. En estos casos, el prestador deberá aplicar descuentos en el cargo fijo o en el cargo variable a que haya lugar.

Diferente es el caso cuando el usuario o suscriptor, es quien no cumple con sus obligaciones, impidiendo que el servicio se preste con normalidad. En tratándose del servicio de aseo, por ejemplo, si el usuario o suscriptor no presenta los residuos sólidos en los horarios o formas definidos por el prestador para su recolección, no permite el acceso del prestador para realizar la recolección de los residuos, o no facilita o incluso impide la medición periódica de sus residuos sólidos cuando ello resulte necesario, su propia actuación es la que impide al prestador el cumplimiento de su obligación.

En tales eventos, no podría configurarse una falla en la prestación del servicio imputable al prestador, y el prestador podrá ejercer las acciones previstas en la Ley 142 de 1994 y en el contrato de condiciones uniformes.

Adicionalmente, dado que el prestador incurre en costos fijos aun cuando el servicio no pueda prestarse en condiciones normales por causas atribuibles al usuario, el usuario o suscriptor

mantiene la obligación de pago en los términos previsto en el contrato de servicios públicos y en la regulación vigente.

CONCLUSIONES

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

Dado que varias preguntas corresponden al mismo tema, para facilitar su respuesta se presentarán en forma agrupada:

“1. Configuración de falla en la prestación del servicio

Desde una perspectiva jurídica y regulatoria, ¿la imposibilidad de realizar la recolección de residuos, cuando esta se origina exclusivamente en la negativa del usuario a permitir el ingreso a la unidad de almacenamiento ubicada en su área privada, constituye una falla en la prestación del servicio imputable al prestador del servicio público de aseo?”

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 137 de la Ley 142 de 1994, y en el artículo 2.3.2.2.4.1.103 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, los eventos de incumplimiento del prestador en la prestación continua, eficiente y con calidad del servicio se denominan falla en la prestación del servicio, los cuales dan derecho al usuario o suscriptor a obtener la resolución del contrato o a exigir su cumplimiento, con las reparaciones e indemnizaciones que indica el citado artículo 137.

Sin embargo, la falla en la prestación del servicio solo se configura cuando esta resulta imputable al prestador.

Las normas citadas reflejan los principios generales del derecho que exigen que para que exista responsabilidad por un daño, deben presentarse tres elementos: un daño, un hecho generador y un nexo de causalidad que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente generador, y la existencia de causales de exoneración de la responsabilidad, tales como: el caso fortuito, la fuerza mayor, los hechos de un tercero y los hechos exclusivos de la víctima.

Así las cosas, de conformidad con esta última causal, el usuario o suscriptor no puede pretender considerar incumplido al prestador, cuando este requería del cumplimiento de obligaciones por parte del usuario o suscriptor que este no se allanó a cumplir en la forma y tiempo debidos, de conformidad con lo previsto en la ley o en el contrato.

En este caso, si el usuario impide el ingreso de los funcionarios o vehículos para efectuar la recolección de los residuos, la ausencia de recolección no será imputable a la acción u omisión del prestador, sino al incumplimiento de los deberes contractuales del usuario, por lo cual no existirá falla en la prestación del servicio.

“2. Procedencia de descuentos o compensaciones

En el escenario descrito, ¿existe obligación legal o regulatoria para el prestador del servicio público de aseo de reconocer descuentos, compensaciones o ajustes tarifarios por la no recolección, cuando dicha situación no es atribuible al prestador sino a la conducta del usuario?”

Como se indicó solo en los casos en que se configure una falla del servicio imputable al prestador del servicio, surge la obligación de efectuar las reparaciones e indemnizaciones a que aluden los artículos 136 y 137 de la Ley 142 de 1994.

Así las cosas, dado que no es posible considerar incumplido al prestador cuando este requería del cumplimiento de obligaciones por parte del usuario o suscriptor a las cuales este no se allanó a cumplir en la forma y tiempo debidos, el prestador no estaría obligado a efectuar reparaciones, indemnizaciones, compensaciones, descuentos o ajustes tarifarios.

“3. Procedencia de la práctica de aforos

Tratándose de un usuario comercial, ¿es jurídicamente procedente ordenar o practicar un aforo ordinario o extraordinario cuando el usuario no permite el ingreso al área donde se generan o almacenan los residuos, o dicha circunstancia habilita al prestador para abstenerse de practicar el aforo hasta tanto se garantice el acceso?”

“5. ¿La procedencia de un nuevo aforo está condicionada a la presentación de residuos?”

“7. Facturación cuando no se evidencian residuos durante el aforo

Si durante la ejecución de un aforo no se evidencia la presentación de residuos por parte del usuario, ¿cuál es el criterio jurídico y regulatorio que debe aplicar el prestador del servicio público de aseo para la facturación del componente de recolección:

- ***El concepto de recolección iría en cero (\$0),***
- ***Aplicación de la tarifa plena, o***
- ***¿Mantenimiento de la tarifa correspondiente al último aforo válido?”***

El aforo de conformidad con la definición contenida en el artículo 2.3.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, es el resultado de una medición física de residuos realizada por un aforador autorizado por el prestador, de la cantidad de residuos sólidos que **produce y presenta** un usuario al prestador, y se realiza con la finalidad de aproximar la facturación a la realidad del consumo del usuario.

El artículo 5.7.1.9. de la Resolución CRA 943 de 2021, determina el procedimiento para su realización, el cual implica que el prestador programa las semanas para la realización de las visitas en que se realizarán las mediciones, en los horarios semanales habituales de recolección, situación que debe informar al usuario o suscriptor.

En cada una de las visitas, el aforador cuenta y mide los recipientes presentados por el usuario, y anota su volumen o su equivalencia en peso en el formato de aforo.

Al finalizar las semanas establecidas para realizar los aforos, con base en la información levantada, el prestador determinará el promedio simple semanal de residuos presentados por el usuario para recolección, con fundamento en el cual se determinará el volumen mensual de residuos sólidos producidos por un gran productor.

De esto se desprende que para realizar un aforo el usuario: a) debe permitir el ingreso del aforador al sitio donde se presentan los residuos, y b) debe presentar residuos para su medición.

El prestador carece de autoridad para ordenar el ingreso de los aforadores a los inmuebles sin autorización del usuario.

Así las cosas, en caso que el usuario no permita el ingreso del aforador al sitio donde se deben presentar los residuos, no es que esta circunstancia lo habilite para abstenerse de practicar el aforo, sino que le impide efectuarlo, con lo cual el usuario o suscriptor incumple los deberes contenidos en el artículo 2.3.2.2.4.2.109 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que indican que “(...) *Todo usuario está en la obligación de facilitar la medición periódica de sus residuos sólidos, de conformidad con las normas de aforo vigentes. (...)*”

Si el usuario o suscriptor no presenta residuos, al no ser físicamente posible efectuar la medición, no se podrá establecer el aforo.

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7.1.9. de la Resolución CRA 943 de 2021, y en el Artículo 146 de la Ley 142 de 1994, el prestador podrá facturar con fundamento en: a) el promedio de los períodos anteriores del mismo usuario, b) con base en la producción de usuarios que se encuentran en circunstancias similares, o c) de conformidad con lo que haya previsto en el contrato de condiciones uniformes como opción para realizar la facturación ante imposibilidad de realizar la medición.

“4. Solicitud de nuevo aforo tras aforo previo en firme

Cuando a un usuario comercial ya se le ha practicado un aforo y este ha quedado en firme y ya se han agotarse (SIC) las vías administrativas, ¿puede el usuario solicitar un nuevo aforo ordinario o extraordinario transcurrido un año?”

“8. Vigencia del aforo

La vigencia del aforo es de un (1) año, y se prorroga otro año más, pero si antes de finalizar el primer año, la empresa puede decretar un aforo ordinario o tiene que ser extraordinario o permanente?”

“3. ¿En qué situaciones la empresa prestadora me puede negar la solicitud de un aforo extraordinario?”

“5. Cuando se cumple el primer año de vigencia, la empresa puede decretar un aforo ordinario o debe ser únicamente aforo extraordinario?”

El aforo ordinario, tal como lo define el artículo 1.2.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, es el realizado de oficio por el prestador para incorporar nuevos usuarios o actualizar el aforo correspondiente al período anterior.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7.1.3 de la Resolución CRA 943 de 2021, el resultado del aforo ordinario tiene una vigencia de un año contado a partir de la primera factura en firme que utilice este resultado, y se prorroga automáticamente por un año, salvo que el prestador o el usuario decida: a) realizar aforos permanentes o, b) solicitar aforos extraordinarios.

Igualmente, el prestador cumplido el año, podría realizar de oficio un aforo ordinario para actualizar el aforo.

Así las cosas, no es procedente realizar un aforo ordinario, mientras se encuentre uno vigente, para tal efecto se usan los aforos extraordinarios o permanentes.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.2.1. de la Resolución CRA 943 de 2021 el **aforo extraordinario**, se realiza de oficio o a petición del usuario o suscriptor, si cualquiera de las dos partes del contrato considera que ha variado la cantidad de residuos producidos durante la vigencia del aforo ordinario, o dentro de los procedimientos de reclamación o recurso, de conformidad con lo que las partes hayan previsto en el contrato de condiciones uniformes.

Por la naturaleza y finalidad del aforo extraordinario, las normas vigentes no imponen límite al tiempo en que el usuario o suscriptor puede solicitar la realización de aforos extraordinarios. Así las cosas, en cualquier tiempo, aún durante la vigencia de un aforo ordinario podrá solicitar la realización de uno extraordinario. El prestador podrá negar la solicitud de aforo extraordinario, en los casos que así lo haya previsto en el contrato de condiciones uniformes.

No sobra recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7.1.11. de la Resolución CRA 943 de 2021, la realización de los aforos extraordinarios puede implicar costos para el usuario o suscriptor:

*“**Artículo 5.7.1.11. Costos del aforo.** Los costos del aforo ordinario o del permanente, se entienden incluidos dentro de los costos de administración del servicio. En el caso de los aforos extraordinarios, si el usuario no tiene razón en su reclamo paga, y en los demás aforos extraordinarios, si el resultado muestra que el usuario produce una mayor cantidad de residuos a la que le está facturando la persona prestadora, (no importa quién solicite el aforo) el costo lo asumirá el usuario; si el resultado muestra que el usuario produce menos, el costo lo asume la persona prestadora; si el resultado indica que la cantidad de residuos producidos es igual a la que se le está facturando, el costo lo asume quien haya solicitado el aforo extraordinario.*

El Costo del Cargo por aforo será igual al número total de visitas por el costo de una visita, el cual se debe calcular como el 2.2% del salario mínimo legal mensual vigente.

PARÁGRAFO. Los costos de los aforos extraordinarios a cargo del usuario se incluirán en la factura siguiente a la terminación del procedimiento de aforo. (Resolución CRA 151 de 2001, art. 4.4.1.11).”

Con respecto a los **aforos permanentes**, tal como indica el artículo 5.7.1.8. de la Resolución CRA 943 de 2021 es facultad del prestador establecer la realización de este tipo de aforo, el cual se caracteriza porque se efectúa la medición cada vez que se preste el servicio de recolección, de conformidad con lo que las partes hayan previsto en el contrato de condiciones uniformes.

No sobra aclarar, tal como indicó la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA en el Concepto 0038671 de 2022 que la vigencia de los aforos, bien sean ordinarios

o extraordinarios, es de un año, mientras que, para el caso del aforo permanente, no aplica esta vigencia debido a su naturaleza. Así mismo, que únicamente para el aforo ordinario será posible prorrogar su vigencia un año más.

“6. Alcance temporal de los ajustes derivados de un aforo extraordinario

En caso de practicarse un aforo extraordinario y evidenciarse una disminución en la cantidad de residuos generados, ¿desde qué momento o periodo resulta jurídicamente procedente efectuar los ajustes o liquidaciones tarifarias:

- ***desde la ejecutoria del aforo vigente,***
- ***desde los últimos cinco periodos, o***
- ***desde la ocurrencia de hechos que hayan impedido la recolección?”***

“1. Cuando se practica un aforo extraordinario y se evidencia una disminución en la cantidad de residuos generados, ¿desde qué momento o periodo resulta jurídicamente procedente efectuar los ajustes o liquidaciones tarifarias, desde la ejecutoria del aforo vigente, desde los últimos cinco periodos?”

2. ¿Cómo debe realizarse el ajuste o reliquidación?”

“4. Cuando se cumple el primer año de vigencia y la empresa prestadora accede a mi solicitud de realizar un aforo extraordinario y el resultado del aforo es inferior al primer aforo practicado ¿desde qué periodo se realiza el ajuste? teniendo en cuenta que he radicado mi inconformidad con el aforo desde la emisión de la primera factura con el aforo ordinario, pero no interpose los recursos dentro de los tiempos.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.7.1.4. de la Resolución CRA 943 de 2021, mientras se realiza un aforo extraordinario, el prestador debe facturar con fundamento en el aforo que se encuentre en firme. De ello se desprende que únicamente cuando el nuevo aforo quede en firme podrá el prestador facturar con fundamento en él.

No obstante, lo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 5.7.1.6. de la Resolución CRA 943 de 2021 si el resultado del aforo extraordinario muestra que había lugar a corregir la cantidad producida de residuos, el prestador debe reliquidar el aforo del período que se encontrara en reclamo (si este fue oportunamente presentado), de conformidad con el procedimiento previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

De otra parte, no resulta clara la inquietud del consultante respecto a la implementación de ajustes tarifarios, en caso que ocurran hechos que impidan la recolección. Consideramos que para tal efecto, debe utilizarse el mismo parámetro antedicho, el prestador debe facturar con fundamento en el aforo que se encuentre en firme.

Así las cosas, se reitera que, tal como dispone el artículo 5.7.1.12. de la Resolución CRA 943 de 2021, en caso que el usuario o suscriptor no esté de acuerdo con el resultado del aforo reflejado en la factura, deberá presentar oportunamente los reclamos y recursos previstos en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994 contra la facturación. En caso que no lo haga, y el resultado de un aforo extraordinario arroje un consumo inferior, no será procedente efectuar

ajustes a la facturación previamente emitida, por lo que el efecto del nuevo aforo solo se producirá hacia futuro, a partir del período de facturación siguiente a su firmeza.

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica