

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **21**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-229

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: FACTURACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN PROPIEDAD HORIZONTAL

Subtemas: Servicio público domiciliario de aseo - Descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta - Devolución de valores por cobros no autorizados.

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

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

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

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

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

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que, de hacerlo, incurriría en una extralimitación de funciones, tal como 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:

1. *¿Es legal y conforme a la regulación vigente que la empresa CIUDAD LIMPIA cobre la tarifa plena de aseo de forma individual a las 480 unidades del condominio, a pesar de que el camión no ingresa al conjunto y la recolección se realiza en dos puntos centralizados (shuts)?*
2. *De acuerdo con lo establecido en la Resolución CRA 236 de 2002, ¿tiene derecho nuestro condominio a que se nos aplique de manera retroactiva y fija el "Descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta? De ser así, ¿cuál es el procedimiento regulatorio para obligar a la empresa a reflejar este descuento en los recibos de los 480 apartamentos?*
3. *¿Cuál es el canal, los requisitos vigentes y el marco normativo para que nuestro condominio se acoja formalmente a la opción tarifaria de "Multiusuarios" ante el prestador CIUDAD LIMPIA, con el fin de pagar por las toneladas reales registradas mediante aforos y no de forma individual estimada?."*

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 236 de 2002⁷

Resolución CRA 943 DE 2021

Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02⁸

Concepto CRA No. 23841 de 2021

Concepto SSPD-OJ-2022-130

Concepto SSPD-OJ-2024-95 de 2024

Concepto SSPD-OJU-2025-239

Concepto SSPD-OJ-2026-056

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

⁷ "Por la cual se establece la metodología para la realización de aforos a multiusuarios y se modifica la Resolución 233 de 2002."

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

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que, en sede de consulta, no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones jurídicas que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, por cuanto se expiden conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, el cual dispone:

“ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”* (subrayado fuera de texto).

Así, la función consultiva a cargo de las entidades públicas no tiene como finalidad resolver situaciones particulares ni establecer excepciones u obligaciones normativas para los petitionarios; por el contrario, su propósito es brindar orientación, comunicación e información.

Precisado lo anterior, y con el propósito de brindar criterios generales de orientación sobre los asuntos objeto de consulta, a continuación, se desarrollarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) servicio público domiciliario de aseo y opción tarifaria para multiusuarios; (ii) descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta; y (iii) devolución de valores por cobros no autorizados.

(i) Del servicio público domiciliario de aseo

A efectos de contextualizar el tema objeto de análisis, es importante señalar que el numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el servicio público de aseo, en los siguientes términos:

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

(...)

14.24. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. *Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y, aprovechamiento”.*

En concordancia con lo anterior, los artículos 2.3.2.2.2.1.13 y 2.3.2.2.2.1.14 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 establecen las actividades que integran este servicio público, así como los costos asociados a su prestación, de la siguiente manera:

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

1. Recolección.
2. Transporte.
3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas.
4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas.
5. Transferencia.
6. Tratamiento.
7. Aprovechamiento.
8. Disposición final.
9. Lavado de áreas públicas. (Decreto 2981 de 2013, artículo 14).

ARTÍCULO 2.3.2.2.1.1.4. COSTOS ASOCIADOS AL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. Los costos asociados al servicio público de aseo, deberán corresponder a las actividades del servicio definidas en este capítulo (...).”

De acuerdo con las disposiciones citadas, el servicio público de aseo no comprende únicamente la actividad de recolección de los residuos sólidos, sino que constituye un servicio integral conformado por diferentes actividades complementarias, de manera que, cuando un usuario cancela la tarifa correspondiente, no paga exclusivamente la recolección física de sus residuos, sino que contribuye a la financiación de un esquema integral de saneamiento ambiental, orientado a garantizar condiciones adecuadas de salubridad pública, protección del medio ambiente y bienestar colectivo.

En este sentido, los costos asociados a la prestación del servicio deben incorporar las actividades que correspondan, conforme al marco tarifario aplicable, de acuerdo con las fórmulas tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), actualmente compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021.

Bajo esta misma línea, esta Oficina Asesora Jurídica, a través del Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021, abordó el alcance de la medición del servicio público de aseo, en los siguientes términos:

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

(…)

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”.

En este contexto, y de conformidad con el marco normativo y regulatorio vigente, la tarifa del servicio público de aseo se encuentra integrada por tres componentes principales: **i) el Costo Fijo**, destinado a remunerar las actividades de comercialización, barrido y limpieza de vías públicas; **ii) el Costo Variable**, correspondiente a las actividades de recolección, transporte, disposición final de los residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, según las condiciones del área de prestación del servicio; y **iii) el Componente de Aprovechamiento**, mediante el cual se reconoce económicamente la gestión de los residuos aprovechables y la labor desarrollada por las organizaciones de recicladores en proceso de formalización.

De este modo, la liquidación de los costos que conforman la tarifa del servicio público domiciliario de aseo se realiza, por regla general, de conformidad con las fórmulas tarifarias y metodologías de costos de eficiencia previstas en el marco regulatorio al que se hizo referencia anteriormente.

No obstante, la regulación vigente contempla la opción tarifaria para multiusuarios como un mecanismo mediante el cual los prestadores pueden facturar el servicio con base en la cantidad real de residuos sólidos generados por una copropiedad o por un grupo de usuarios agrupados, determinada mediante aforos. Por consiguiente, la aplicación de esta opción reemplaza la asignación de toneladas de producción estándar o promedio asignadas por suscriptor, para el cálculo de los componentes variables de la tarifa, permitiendo que estos se determinen de acuerdo con la generación real de residuos, de tal manera que su aplicación permite una mayor correspondencia entre los costos asociados a la prestación del servicio y la cantidad efectivamente generada de residuos.

Al respecto, el numerales 29 y 35 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015 define el concepto relacionados con la opción tarifaria para multiusuarios en los siguientes términos:

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

(...) 29. Multiusuarios del servicio público domiciliario 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.

*(...) **35. Multiusuarios.** Edificación de apartamentos, oficinas o locales con medición general constituida por dos o más unidades independientes”.*

En atención a lo expuesto, el acceso a la opción tarifaria para multiusuarios no opera de manera automática por el solo hecho de que los residuos sean presentados conjuntamente. Por el contrario, además de tratarse de suscriptores agrupados en unidades inmobiliarias, centros habitacionales, conjuntos residenciales, condominios o similares sometidos al régimen de propiedad horizontal, o concentrados en centros comerciales o similares, es necesario que se cumplan los presupuestos previstos en la regulación, entre ellos, la presentación de la correspondiente solicitud ante el prestador, la realización del aforo y el inicio de la aplicación de la opción tarifaria, sin perjuicio de que la facturación continúe realizándose de manera individual, respecto de cada uno de los inmuebles que conforman el grupo de usuarios.

Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica, mediante el Concepto SSPD-OJ-2024-95 de 2024, señaló:

“(...) De acuerdo con la definición citada, los multiusuarios son aquellos que se encuentran agrupados en: (i) unidades inmobiliarias, (ii) centros habitacionales, (iii) conjuntos residenciales, (iv) condominios o similares, agrupaciones que deberá estar sometida al régimen de propiedad horizontal, o estar concentrados en centros comerciales o similares.

De manera que, la figura de multiusuarios ha sido establecida con el propósito de que los usuarios del servicio de aseo, puedan presentar de forma conjunta los residuos sólidos que se generan en cada una de las unidades inmobiliarias agrupadas, para que se realice el aforo correspondiente, y por ende, se aplique la opción tarifaria de multiusuarios a estos usuarios agrupados, lo que va a representar para ellos un beneficio que se refleja en la posibilidad de que el aforo realizado, sea la base de la facturación del servicio público de aseo en función de los residuos que generan en conjunto.”

Definido lo anterior, resulta necesario señalar que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a través de la Resolución CRA 943 de 2021, desarrolló los requisitos para acceder a la opción tarifaria, el procedimiento para su reconocimiento y las reglas de facturación aplicables, de la siguiente manera:

“Artículo 5.3.1.3. Requisitos que el usuario agrupado debe cumplir para acceder a la opción tarifaria.

a) *Presentar la solicitud a la persona prestadora del servicio público ordinario de aseo, a la cual se deberá adjuntar el acta del acuerdo en la que conste la decisión de acogerse a la*

opción tarifaria, aprobada por la asamblea de copropietarios o la autorización firmada por el propietario de cada uno de los inmuebles que conforman el usuario agrupado, en los casos en que no exista copropiedad. Adicionalmente, en la solicitud debe indicarse la persona designada como responsable de firmar las actas de producción de residuos resultado del aforo;

b) Presentar los residuos sólidos en la unidad de almacenamiento o en el andén frente al predio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del decreto 1713 de 2002, subrogado por el artículo 2 del Decreto 1140 de 2003.

c) Disponer de cajas de almacenamiento suficientes para almacenar y presentar el volumen de residuos producidos, en atención a lo establecido en el artículo 17 del Decreto 1713 de 2002.

d) Presentar los residuos sólidos en un lugar común para la recolección y aforo;

e) Presentar la relación de usuarios que solicitan acceder a la opción tarifaria, con sus datos identificadores, de acuerdo con el catastro de usuarios. También se deberá informar la existencia de inmuebles desocupados;

f) Indicar la forma como será asumida la producción de residuos por cada uno de los usuarios individuales que conforman el multiusuario, esto es, por coeficiente de propiedad horizontal, por coeficiente simple de acuerdo con el número de usuarios que conforman el usuario agrupado, o por la distribución porcentual que el usuario agrupado reporte.

PARÁGRAFO. *Las personas prestadoras del servicio público de aseo no podrán exigir requisitos adicionales a los establecidos en el presente artículo para que el usuario agrupado pueda acceder a la opción tarifaria. (Resolución CRA 233 de 2002, art. 4) (modificado por Resolución CRA 247 de 2003, art. 1).*

Artículo 5.3.1.4. Trámites y Plazo. *Adoptada la decisión a que hace referencia el artículo 5.3.1.2. de la presente resolución por el usuario agrupado, la administración del usuario agrupado o la persona autorizada para el efecto deberá presentar formalmente la solicitud al prestador del servicio, adjuntando la información contenida en el artículo 5.3.1.3. de la presente resolución.*

Para el caso de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, la decisión de solicitar la opción tarifaria contenida en el presente título deberá adoptarse conforme a lo establecido en el régimen de propiedad horizontal.

A partir de la fecha de radicación de la solicitud del usuario agrupado, el prestador del servicio de aseo cuenta con un plazo máximo de quince (15) días para conceder la opción tarifaria y de dos (2) meses adicionales para realizar el aforo e iniciar la aplicación de la opción tarifaria. (Resolución CRA 233 de 2002, art. 5)."

Precisado el régimen aplicable para el acceso a la opción tarifaria para multiusuarios, corresponde analizar las disposiciones que regulan la facturación del servicio público de aseo,

respecto de quienes se encuentran acogidos a dicha opción. Sobre el particular, el artículo 5.3.1.5 de la Resolución CRA 943 de 2021 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 5.3.1.5. FACTURACIÓN. *El servicio ordinario de aseo deberá cobrarse mediante factura individual para cada uno de los usuarios que conforman el multiusuario. En la factura deberá establecerse un cargo fijo y un cargo por la parte proporcional de los residuos sólidos generados y presentados. La cantidad de residuos sólidos presentados por el usuario agrupado y aforados se distribuirá entre los usuarios individuales que lo conforman, de acuerdo con la alternativa que éste haya reportado en la solicitud, a saber: por los coeficientes de propiedad horizontal del multiusuario, por coeficiente simple de acuerdo con el número de usuarios individuales que lo conforman, o por distribución porcentual. (...)*”

En el mismo sentido, el artículo 2.3.2.2.4.1.98 del Decreto No. 1077 de 2015 establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.1.98. FACTURACIÓN PARA USUARIOS AGRUPADOS EN UNIDADES INMOBILIARIAS. *El costo del servicio público de aseo para el caso de usuarios 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, los cuales hayan escogido la opción tarifaria de multiusuario, será igual a la suma de:*

- 1. Un cargo fijo, que será establecido de conformidad con la metodología definida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).*
- 2. Un cargo por la parte proporcional a los residuos sólidos generados y presentados por la agrupación o concentración de usuarios a la persona prestadora del servicio público de aseo, de acuerdo con el aforo realizado por esta y según la metodología definida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). (...)*”

Del contenido de la disposición transcrita se concluye que la opción tarifaria para multiusuarios no altera la estructura de la tarifa del servicio público de aseo, sino la forma de determinar su componente variable, el cual se calcula con fundamento en la cantidad real de residuos sólidos generados por la agrupación de usuarios, determinada mediante el correspondiente aforo.

En consonancia con lo anterior, esta Oficina se pronunció sobre la facturación del servicio público domiciliario de aseo para los usuarios acogidos a la opción tarifaria de multiusuarios, a través del Concepto SSPD-OJ-2022-130, en los términos que a continuación se exponen:

“(...) Conforme con lo indicado, la facturación del servicio de aseo para multiusuarios debe efectuarse de manera individual; esto es, se debe expedir una factura independiente para cada usuario que haya solicitado el acceso a Conforme con lo indicado la opción tarifaria de multiusuarios y, en cada una de las facturas que se expidan para el efecto, se incluirá el cobro de un cargo fijo, así como un cargo por la parte proporcional de los residuos sólidos generados y presentados. Es decir, el valor por unidad de consumo que será el resultado de la distribución proporcional de acuerdo con la alternativa por coeficiente reportada en la solicitud.

De igual forma señala la norma que, en caso de facturación conjunta del servicio de aseo con otro servicio público, la cual como se indicó es obligatoria para este servicio, el prestador del mismo debe informar a la empresa concedente del convenio de facturación conjunta; esto es, al prestador que expida la factura para cobrar dicho servicio, la decisión de otorgar la opción tarifaria de multiusuarios, con el propósito de que el prestador concedente realice la facturación de tal servicio de forma individual a cada usuario, de acuerdo con lo anterior.

En este orden de ideas es dable concluir que la facturación de este servicio debe efectuarse, no solo de manera conjunta, esto es, en la misma factura en que se cobren otros servicios (acueducto, energía o gas combustible), sino además incluyendo todos los costos asociados al servicio público de aseo. Estos son los correspondientes a las actividades que lo componen, es decir, la tarifa que se incluye en la factura y que el usuario y/o suscriptor paga por concepto de prestación del servicio de aseo debe involucrar cada uno de estos componentes.

De este modo, así como el prestador del servicio está en la obligación de emitir la factura de acuerdo a las condiciones señaladas, el usuario y/o suscriptor tiene la obligación de efectuar el pago de la misma, es de señalar que en el Título VIII, Capítulo VII de la Ley 142 de 1994, se prevén las garantías con las que cuentan los usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios para controvertir las decisiones empresariales con las cuales no estén de acuerdo.

En efecto, el artículo 154 de la ley en cita definió el recurso en sede de la empresa como un acto del suscriptor o usuario para obligar a aquella a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato, concretamente las relativas a (i) la negativa del servicio, (ii) la suspensión del servicio, (iii) la terminación del contrato; (vi) el corte del servicio; y (v) la facturación del servicio.

De esta forma, los usuarios pueden controvertir algunas decisiones de sus prestadores a través de un debido proceso de reclamación, que debe agotarse de forma individual ante el prestador y que permitirá, una vez resueltas, interponer en la oportunidad legal y dentro del marco de las normas citadas, los recursos de reposición ante el prestador y de apelación ante esta Superintendencia, atendiendo el procedimiento y los términos consagrados en tales disposiciones.

En este sentido, si como en el caso que se consulta, un suscriptor o usuario del servicio considera que el prestador del mismo está incurriendo en cobros indebidos a través de la facturación, podrá controvertir la factura presentando la reclamación pertinente ante el prestador y, posteriormente, si la decisión empresarial no lo satisface, podrá interponer los recursos aludidos.”

De este modo, es dable reiterar que la facturación del servicio de aseo para multiusuarios debe realizarse de manera individual para cada usuario que haya solicitado esta modalidad, incluyendo el cobro del cargo fijo y la parte proporcional de los residuos generados.

Asimismo, debe decirse que el usuario está obligado a pagar la factura, pero si considera que existen cobros indebidos puede presentar una reclamación directamente ante el prestador y si no está conforme con la respuesta, puede interponer los recursos de reposición ante la empresa y

de apelación ante esta Superintendencia, siguiendo el procedimiento establecido por la Ley 142 de 1994.

(ii) Descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta

Sobre el particular, el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto No. 1077 de 2015 contiene las definiciones que orientan la interpretación y aplicación del régimen aplicable al servicio público domiciliario de aseo.

Para efectos del asunto objeto de consulta, resultan especialmente relevantes las definiciones de *caja de almacenamiento*, *presentación de los residuos sólidos*, *recolección puerta a puerta*, y *unidad de almacenamiento*, razón por la cual se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones: Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

13. Caja de almacenamiento. *Es el recipiente técnicamente apropiado, para el depósito temporal de residuos sólidos de origen comunitario, en condiciones de aislamiento que facilite el manejo o remoción por medios mecánicos o manuales.*

(...)

34. Presentación de los residuos sólidos. *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.*

(...)

38. Recolección puerta a puerta. *Es el servicio de recolección de los residuos sólidos en el andén de la vía pública frente al predio del usuario.*

(...)

48. Unidad de almacenamiento. *Es el área definida y cerrada, en la que se ubican las cajas de almacenamiento o similares para que el usuario almacene temporalmente los residuos sólidos, mientras son presentados a la persona prestadora del servicio público de aseo para su recolección y transporte.”*

En concordancia, corresponde abordar las disposiciones relativas a la presentación de los residuos sólidos por parte de los usuarios agrupados, en tanto estas establecen las condiciones que deben observarse para la prestación de la actividad de recolección y para la aplicación de la opción tarifaria para multiusuarios.

Así, el parágrafo del artículo 2.3.2.2.2.19⁹ del mismo decreto, establece que, tratándose de usuarios agrupados, estos podrán *“elegir entre la presentación de los residuos en el andén o en la unidad de almacenamiento cuando así se pacte y las condiciones técnicas así lo permitan”*, disposición que evidencia que la regulación admite diferentes modalidades de presentación de los residuos sólidos, de acuerdo con las condiciones operativas del servicio.

De igual forma, el artículo 2.3.2.2.2.35 ibidem regula la recolección de residuos sólidos mediante cajas de almacenamiento, precisando las condiciones bajo las cuales procede su utilización, y establece que este mecanismo podrá emplearse respecto de aquellos usuarios que, individual o colectivamente, generen una cantidad de residuos que justifique su implementación, según la valoración efectuada por el prestador del servicio público de aseo. La norma establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.2.35. Normas sobre recolección a partir de cajas de almacenamiento. La recolección mediante cajas de almacenamiento se sujetará, entre otras, a las siguientes condiciones:

1. Se empleará para aquellos usuarios que individual o colectivamente generen residuos en cantidad suficiente que justifique su utilización a juicio de la persona prestadora del servicio público de aseo (...).”

Con fundamento en lo anterior, es posible colegir que los suscriptores del servicio público domiciliario de aseo que se encuentren acogidos a la opción tarifaria de multiusuarios, podrán presentar los residuos sólidos para su recolección mediante cualquiera de las modalidades antes previstas, esto es, en el andén, en unidades de almacenamiento o en cajas de almacenamiento, siempre que se cumplan las condiciones técnicas y operativas establecidas para cada una de ellas.

En línea con lo anterior, el artículo 2.3.2.2.2.22 de la misma norma, establece la obligación que tienen los usuarios de trasladar los residuos sólidos hasta los sitios de recolección definidos para la prestación del servicio público de aseo, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.2.22. Obligación de trasladar residuos sólidos hasta los sitios de recolección. En el caso de urbanizaciones, barrios o agrupaciones de viviendas y/o demás predios que por sus condiciones impidan la circulación de vehículos de recolección, así como en situaciones de emergencia, los usuarios están en la obligación de trasladar los residuos sólidos hasta el sitio determinado por la persona prestadora del servicio público de aseo, particularidad que deberá reflejarse en menores tarifas.

En estos casos, la persona prestadora del servicio público de aseo deberá determinar los sitios de recolección de los residuos, los horarios y frecuencias de recolección, de tal manera que se evite la acumulación prolongada de los residuos en el espacio público”.

⁹ **Decreto 1077 de 2015, artículo 2.3.2.2.2.19. Sistemas de almacenamiento colectivo de residuos sólidos. “PARÁGRAFO 3.** El usuario agrupado podrá elegir entre la presentación de los residuos en el andén o en la unidad de almacenamiento cuando así se pacte y las condiciones técnicas así lo permitan. En todo caso, deberá contar con los recipientes suficientes para el almacenamiento, de acuerdo con la generación de residuos, y las frecuencias y horarios de prestación del servicio de aseo.”

De modo que, cuando los vehículos recolectores no puedan ingresar a una urbanización, barrio o predio, o durante situaciones de emergencia, los usuarios deben llevar sus residuos al punto de recolección definido por el prestador del servicio de aseo. En estos casos, el prestador debe fijar los lugares, horarios y frecuencias de recolección para evitar la acumulación de residuos en el espacio público, y esta condición debe verse reflejada en una reducción de la tarifa del servicio.

Al respecto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a través del Concepto 23841 de 2021 señaló:

“(…) A partir de lo señalado, las formas de presentación de los residuos por parte de los usuarios multiusuarios se entienden comprendidas en el concepto de “Recolección puerta a puerta”, por cuanto se refieren a sistemas de recolección específicos y no al traslado de los residuos a un punto de recolección diferente al andén de la vía pública donde se localiza el predio del usuario. A menos que en un caso particular, se defina otra cosa.

De esta manera, lo dispuesto en el marco tarifario contenido en la Resolución CRA 720 de 2015^[7] acerca de los descuentos por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta resulta aplicable a los multiusuarios, dicha norma dispone:

“ARTÍCULO 44. Descuentos por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta. *Cuando por imposibilidad operativa de la entrada de vehículos o de los operarios del servicio, la recolección de residuos no aprovechables no se realice puerta a puerta, los suscriptores tendrán un descuento del diez por ciento (10%) en el precio máximo correspondiente a la actividad de recolección y transporte, de acuerdo con lo definido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.*

La persona prestadora aplicará dicho descuento una vez determine la imposibilidad operativa de la prestación de la actividad de recolección puerta a puerta, sin perjuicio de las investigaciones pertinentes que realice el ente de control en caso de incumplimiento”.

Así tenemos que, cuando por razones operativas no sea posible el servicio “puerta a puerta, se producen dos efectos: (i) la obligación de los usuarios de trasladar los residuos hasta el sitio determinado por el prestador; y, (ii) el descuento a los suscriptores, independientemente de su tipo, uso u opción tarifaria, del diez por ciento (10%) en el precio máximo correspondiente a la actividad de recolección y transporte.” Subrayado fuera del texto

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario distinguir entre la aplicación de la opción tarifaria para multiusuarios y el reconocimiento del descuento previsto para los eventos en que la recolección no pueda efectuarse bajo la modalidad puerta a puerta, por tratarse de figuras jurídicas que responden a presupuestos normativos diferentes. En efecto, mientras la opción tarifaria para multiusuarios regula la forma en que se determina y factura el componente variable del servicio con fundamento en la producción real de residuos, el descuento del diez por ciento (10 %) obedece exclusivamente a la imposibilidad operativa de prestar la actividad de recolección puerta a puerta.

En este sentido, el propio artículo 44 de la Resolución CRA 720 de 2015, compilado en la Resolución CRA 943 de 2021, establece de manera expresa que: *“La persona prestadora*

aplicará dicho descuento una vez determine la imposibilidad operativa de la prestación de la actividad de recolección puerta a puerta, sin perjuicio de las investigaciones pertinentes que realice el ente de control en caso de incumplimiento." En consecuencia, el derecho al descuento no surge por el solo hecho de que un usuario se encuentre acogido a la opción tarifaria para multiusuarios, sino únicamente cuando la persona prestadora determine la existencia de la imposibilidad operativa prevista en la regulación.

Al respecto, esta Oficina mediante el Concepto SSPD-OJ-2026-056, precisó en relación con la procedencia del descuento lo siguiente:

"(...) Ahora bien, en lo relacionado con los descuentos la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en el Concepto 20240120017981 de 2024 indicó:

"(...) el artículo 5.3.2.3.6 de la resolución CRA 943 del 29 de abril del 2021, consagra la posibilidad de descuento del 10% en el servicio de aseo, cuando la recolección no se realiza puerta a puerta:

"ARTÍCULO 5.3.2.3.6. DESCUENTOS POR RECOLECCIÓN EFECTUADA SIN SERVICIO PUERTA A PUERTA. Cuando por imposibilidad operativa de la entrada de vehículos o de los operarios del servicio, la recolección de residuos no aprovechables no se realice puerta a puerta, los suscriptores tendrán un descuento del diez por ciento (10%) en el precio máximo correspondiente a la actividad de recolección y transporte, de acuerdo con lo definido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya. La persona prestadora aplicará dicho descuento una vez determine la imposibilidad operativa de la prestación de la actividad de recolección puerta a puerta, sin perjuicio de las investigaciones pertinentes que realice el ente de control en caso de incumplimiento".

Teniendo en cuenta la norma anteriormente transcrita, el descuento del 10% solo se aplica, cuando se cumpla con la condición exigida en la norma; en otras palabras, la imposibilidad operativa de la prestación de la actividad de recolección puerta a puerta por parte del prestador del servicio".

De lo anterior, entendemos que el prestador deberá aplicar el descuento una vez determinada la imposibilidad operativa de recolectar puerta a puerta de los residuos. Esto, sin perjuicio de las investigaciones pertinentes que realice el ente de control en caso de incumplimiento."
Subrayado fuera del texto

Ahora bien, en atención a que la consulta hace referencia a la Resolución CRA 236 de 2002, debe señalarse que esta norma regula de manera específica la metodología aplicable para la realización de aforos a los usuarios acogidos a la opción tarifaria para multiusuarios en el servicio público domiciliario de aseo, en consecuencia, su ámbito de aplicación se circunscribe a la determinación de la producción real de residuos como base para la facturación del servicio, sin extenderse al reconocimiento de descuentos derivados de las condiciones operativas en que se desarrolla la actividad de recolección. Esta última materia se encuentra regulada de forma expresa en el artículo 2.3.2.2.44 de la Resolución CRA 943 de 2021, disposición que compiló el contenido del artículo 44 de la Resolución CRA 720 de 2015.

(iii) Devolución de valores por cobros no autorizados

En relación con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 1.8.3.1 de la Resolución CRA 943 de 2021, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), la cual compila, entre otras, la Resolución CRA 294 de 2004, consagra las causales bajo las cuales se configuran los cobros no autorizados, así:

“ARTÍCULO 1.8.3.1. CAUSALES E IDENTIFICACIÓN DE LOS COBROS NO AUTORIZADOS. *El presente Título tiene por objeto señalar de acuerdo con la Ley, los criterios generales sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación para la devolución por vía general de cobros no autorizados, en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo.*

1.1. Causales de la devolución. *Los cobros no autorizados pueden tener su origen en servicios no prestados, tarifas que no corresponden a la regulación y cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos.*

Se considerará que existe un cobro no autorizado, cuando la tarifa cobrada en la factura a los usuarios contenga costos no previstos o costos por encima a los autorizados por la entidad tarifaria local en todos o algunos de sus componentes, según las reglas previstas en la metodología tarifaria vigente para cada servicio público.

1.2. Identificación de los cobros no autorizados y recalcule del cobro. *Los cobros no autorizados pueden ser identificados entre otros, por la entidad de vigilancia y control en desarrollo de sus funciones o por la persona prestadora del servicio, en uno y otro caso ya sea de oficio o por petición en interés general.*

Una vez constatado que se han realizado cobros no autorizados, la persona prestadora del servicio recalculará de oficio o por orden de la entidad de vigilancia y control, el valor correcto que debió haberse cobrado, con el propósito de corregirlo en la totalidad de las facturas afectadas, por el período en que se haya presentado el cobro no autorizado, quedando obligada a ajustar la tarifa a la normatividad y regulación vigentes si este fue el origen del cobro y hacer el ajuste en la facturación.

Para estos efectos, identificados los cobros no autorizados la persona prestadora deberá atender lo siguiente:

- i) En el caso de cobros no autorizados motivados en la factura por servicios no prestados, cobros de conceptos no previstos en la ley y en los contratos de servicios públicos, el monto a devolver será la diferencia entre lo efectivamente pagado de la factura cobrada y el valor de la factura correctamente liquidada para el estrato o sector al que pertenece el suscriptor o usuario, los intereses según sea el caso de acuerdo con los criterios previstos en el presente título, así como los ajustes de subsidios y contribuciones a que haya lugar.*
- ii) En el caso de cobros no autorizados motivados por errores en la aplicación de la metodología tarifaria, el monto a devolver será la diferencia que resulte de aplicar la tarifa correctamente liquidada conforme a lo dispuesto en la regulación tarifaria vigente, frente a lo efectivamente pagado por el suscriptor y/o usuario de la factura cobrada por la persona*

prestadora, los intereses según sea el caso de acuerdo con los criterios previstos en el presente título, así como los ajustes de subsidios y contribuciones a que haya lugar durante el tiempo en que ocurrió el cobro no autorizado.

La identificación de errores en la determinación de las tarifas, no causará la suspensión de la facturación del servicio público correspondiente”.

Bajo este contexto, los cobros no autorizados en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo pueden originarse en: i) la prestación de servicios no suministrados, ii) la aplicación de tarifas contrarias al régimen tarifario vigente; y iii) el cobro de conceptos no previstos en la ley o en el contrato de servicios públicos. Una vez identificados, el prestador se encuentra obligado a recalcular los valores facturados, efectuar los ajustes correspondientes y realizar la devolución de las sumas cobradas en exceso, conforme a las reglas previstas en la regulación.

Cabe recordar que esta Oficina Asesora Jurídica mediante el Concepto SSPD-OJU-2025-239, señaló:

*“(…) De esta manera, conforme con las previsiones contenidas en la Resolución CRA 943 de 2021, la devolución de estos cobros no autorizados, se puede efectuar: (i) **por vía general**, la cual se deberá realizar de oficio por el prestador o, por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control o; (ii) **por vía particular**, atendiendo para ello el procedimiento contenido en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, esto es, mediante la presentación de la petición correspondiente ante el prestador del servicio y de los recursos a que haya lugar.*

A continuación, se expondrán de manera general los procedimientos de devolución, en los dos casos mencionados.

1.1. Procedimiento de devolución por vía general.

El procedimiento de devolución de cobros no autorizados por vía general se encuentra dispuesto en el artículo 1.8.3.2 de la Resolución CRA 943 de 2021, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 1.8.3.2. DE LA DEVOLUCIÓN DE LOS COBROS NO AUTORIZADOS. *La devolución que deba hacerse por vía general solo es procedente cuando se ha efectuado un cobro no autorizado y ha existido pago total o parcial por parte del propietario, suscriptor o usuario.*

Se está en presencia de una devolución por vía general, cuando dos o más propietarios, suscriptores o usuarios hayan efectuado el pago del cobro no autorizado, por lo que la persona prestadora deberá devolver la totalidad de los cobros no autorizados a las cuentas contrato o denominación análoga de donde se haya originado el pago, existentes al momento de la liquidación del monto a devolver, con que se identifique al propietario, suscriptor o usuario en la facturación.

En el evento anterior, si la cuenta contrato o denominación análoga de la facturación de donde se originó el pago del cobro no autorizado no existiere al momento de la liquidación del monto a devolver, ello no será óbice para que el titular de la misma pueda obtener el pago correspondiente por las vías legales y judiciales pertinentes.

Por mandato legal, el propietario, suscriptor o usuario son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. Por lo tanto, para los efectos de la devolución por vía general, el pago a uno de ellos es válido y extingue la obligación en cabeza de la persona prestadora frente a los demás.

Entratándose de una petición en interés general en la que formula una queja o denuncia por un cobro no autorizado que afecta a dos o más propietarios, suscriptores o usuarios, presentada ante la persona prestadora en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 o la que la modifique, sustituya o aclare, se tramitará conforme a lo previsto en dicha normatividad y esta deberá contener los elementos del artículo 16 ídem. La persona prestadora, no podrá solicitar requisitos o documentos adicionales a los previstos en la Ley para efectos del trámite de la petición.

Si se trata de una actuación adelantada por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, se hará conforme a las normas previstas en la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes.

Para los efectos de la devolución por cobros no autorizados, la persona prestadora efectuará el cálculo de capital e intereses, observando para ello lo previsto en el artículo 1.8.3.3. de la presente resolución.

Es obligación de las personas prestadoras mantener actualizado su catastro de usuarios y conservar la información histórica de la facturación de los servicios públicos a su cargo, así como de los pagos recibidos (...).

Conforme con lo indicado, es procedente la devolución de los cobros no autorizados por vía general cuando dos o más usuarios, suscriptores o propietarios hayan efectuado el pago de conceptos no autorizados, evento en el cual, la reclamación deberá ser presentada ante el prestador en ejercicio del derecho de petición de que trata el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y, por ende, la misma deberá presentarse atendiendo los requisitos señalados en el artículo 16 íbidem, sin que el prestador pueda solicitar requisitos adicionales.

En este caso, la devolución de los cobros no autorizados por vía general se efectuará de forma oficiosa por parte del prestador, a diferencia de cuando realiza la devolución por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control.

1.1.1. De oficio por el prestador.

En efecto, el prestador del servicio realiza la devolución de un cobro no autorizado de manera oficiosa, ya sea porque tiene conocimiento de este, en razón a que varios usuarios del servicio presentan la reclamación pertinente o, porque evidencia de forma directa que está realizando estos cobros no autorizados, a sus usuarios del servicio.

En estos casos, deberá iniciar de forma oficiosa las acciones pertinentes para realizar el cálculo de la devolución de dichos cobros, a través de los mecanismos necesarios que garanticen la devolución. Al respecto vale indicar que, el reintegro deberá corresponder a los valores pagados durante todo el período en el que se efectuó el cobro no autorizado, ya que

así lo dispone expresamente el mencionado artículo 1.8.3.1., al indicar que “(...) la persona prestadora del servicio recalculará de oficio o por orden de la entidad de vigilancia y control, el valor correcto que debió haberse cobrado, con el propósito de corregirlo en la totalidad de las facturas afectadas”.

Ahora, respecto al plazo con que cuenta el prestador para realizar la devolución, se debe poner de presente que (i) no podrá ser mayor a la mitad del periodo del cobro no autorizado, mientras que la devolución deberá realizarse de acuerdo al cronograma que debe remitir el prestador a la Superservicios; (ii) si existe un contrato de concesión o de otro tipo, la devolución no podrá exceder el término del contrato de que se trate; (iii) si el usuario se desvincula del prestador, la devolución se debe realizar mediante giro; (iv) si el prestador ya no opera en el municipio o se encuentra en liquidación, la devolución se deberá realizar a través de cualquier mecanismo, de lo cual se informará a la Superservicios; y (v) si medió una cesión de contrato y existe pacto entre prestadores entrante y saliente, se estará a lo pactado.

Adicional a lo anterior, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- El prestador podrá elegir realizar la devolución mediante giro en cualquier tiempo y una vez haya detectado el cobro no autorizado, siempre que no se ponga en riesgo su viabilidad financiera.*
- No podrá haber compensaciones o cruces tarifarios entre mayores y menores valores entre componentes de costos, cargos o entre servicios, cobrados en la factura.*
- El prestador sí podrá hacer la compensación de la devolución cuando los usuarios tengan deudas pendientes de pago, hasta el monto de las deudas.*
- Si no hay cesión con el prestador entrante cuando termina el contrato de prestación del servicio y existe una devolución pendiente, el prestador deberá hacer el giro.*
- Teniendo en cuenta que la reclamación se presenta en ejercicio del derecho de petición de que trata el artículo 13 de la Ley 1437 de 2011, no aplicará el término señalado por el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.*
- La tasa de interés es la del promedio de las tasas activas del mercado, que es igual al interés bancario corriente efectivo anual certificada por la Superintendencia Financiera.*

1.1.2. Por solicitud de la entidad de inspección, vigilancia y control.

En relación con la devolución de los cobros no autorizados por solicitud de la Superservicios, es de indicar que conforme lo dispone el numeral 1.2 del artículo 1.8.3.1. de la Resolución CRA 943 de 2021, en la cual se encuentra compilada la Resolución CRA 695 de 2013, los cobros no autorizados pueden ser identificados por la entidad de vigilancia y control, en este caso, por la Superservicios, justamente en desarrollo de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control a esta entidad otorgadas; las cuales ejecuta sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, tal como se encuentra previsto en los artículos 75 y 79 de la Ley 142 de 1994.

En efecto, en virtud de lo previsto en el mencionado artículo 79, “las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujeto de aplicación de la presente Ley, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia”. Así, dentro de las numerosas funciones a cargo de la Superservicios, se encuentra la de efectuar el control tarifario a sus vigilados, cuyo propósito es el de identificar que los conceptos incluidos por los prestadores en las facturas, correspondan únicamente a los establecidos y autorizados en las metodologías tarifarias fijadas por las comisiones de regulación, ya que así lo establece el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020:

“ARTÍCULO 6. FUNCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, además de las funciones asignadas en los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Vigilar, inspeccionar y controlar la correcta aplicación del régimen tarifario que fijen las Comisiones de Regulación respectivas, por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios (...). (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, es de indicar que tal como se encuentra previsto en el numeral 14 del artículo 20 ibídem, el control tarifario se encuentra a cargo de las Direcciones Técnicas de Gestión de la entidad, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 20. FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES TÉCNICAS DE GESTIÓN. Son funciones de las Direcciones Técnicas de Gestión, las siguientes:

(...)

14. Ejercer vigilancia sobre la correcta aplicación del régimen tarifario por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios. (Subrayado fuera de texto).

Bajo este contexto y como quiera que en virtud de lo previsto en la Resolución CRA 943 de 2021, esta Superintendencia, en ejercicio de sus funciones puede identificar cobros no autorizados efectuados por sus vigilados, es de precisar que justamente en ejercicio de tales funciones y en aras de proteger los derechos de los usuarios, se encuentra facultada para ordenar la devolución de estos cobros no autorizados, en desarrollo de su función de control.

1.2. Procedimiento de devolución por vía particular.

Al respecto de este procedimiento, conviene traer a colación lo señalado en el Concepto Unificado SSPD-OJ-040-2022, así:

“Ante situaciones de inconformidad de un usuario frente a las facturas de cobro de servicios públicos que les son remitidas, este puede acudir de forma directa ante el prestador, efectuando las peticiones o reclamaciones que considere pertinentes, respecto de los valores con los que no está de acuerdo, o frente a las actuaciones de facturación que hayan sido desarrolladas por el respectivo prestador.

De conformidad con el artículo 158 de la Ley 142 de 1994, una vez resuelta la petición de fondo dentro del término legal, esto es, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha de su presentación, el usuario tendrá acceso a los recursos previstos en el artículo 154 ibídem, que son un medio de impugnación, a través del cual puede manifestar su oposición o desacuerdo frente a las decisiones del prestador que afecten la prestación del servicio o la ejecución del contrato, solicitando que esas decisiones sean revisadas, modificadas o revocadas por el mismo prestador en primera instancia, o por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en segunda instancia.

En este sentido, el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, señala que el recurso es un acto del suscriptor o usuario para obligar al prestador a revisar ciertas decisiones que afectan la prestación del servicio o la ejecución del contrato y, a renglón seguido, indica que “contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice la empresa, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en los casos en que expresamente lo consagra la ley”, lo que en otras palabras significa, que los recursos procedentes contra las decisiones referidas, son el de reposición en sede del prestador y los de apelación y queja ante la Superservicios, este último cuando quiera que el de apelación haya sido negado por quien debería resolver la primera instancia.

(...)

Entonces, si un usuario considera que se le han hecho cobros no autorizados, la reclamación deberá versar sobre las facturas con las que no esté de acuerdo, y una vez resueltas tales reclamaciones, podrá interponer contra el acto respectivo y dentro de los plazos previstos en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, tanto el recurso de reposición para que lo resuelva el prestador, como el subsidiario de apelación, que lo debe resolver la Superservicios, a través de la Dirección Territorial correspondiente tal como lo establece el artículo 24 del Decreto 1369 de 2020.

En caso de que el prestador niegue el recurso de apelación, el usuario podrá interponer el recurso de queja directamente ante esta Superintendencia, cuyo único propósito es el de analizar si el recurso de apelación fue bien o mal negado.

Valga reiterar, que tanto en el evento de las reclamaciones, como en el de la interposición de recursos, el prestador cuenta con quince (15) días hábiles, para emitir su respuesta, en cada caso. Si el prestador responde en término, pero no de fondo, o responde fuera de la oportunidad legal concedida para ello, o notifica irregularmente la decisión, se producirá como consecuencia un silencio administrativo positivo a favor del usuario, en los términos del artículo 158 de la Ley 142 de 1994”. (Subrayado fuera de texto)

Con lo anterior nótese que, en aplicación del procedimiento de devolución por vía particular, un usuario o suscriptor puede solicitar al prestador, la devolución de cobros no autorizados (servicios no prestados, conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, precios que sean resultado de la alteración de la estructura tarifaria definida para el servicio público domiciliario o cobros realizados inoportunamente), presentando la petición o reclamación que considere pertinente en los términos del artículo 152 de la Ley 142 de 1994.

*Adicionalmente, considerado lo establecido en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994, es procedente interponer los recursos de ley -en caso de que el prestador se niegue a efectuar dicha devolución-, los cuales son: (i) **recurso de reposición**, para que el prestador reconsidere su decisión, (ii) **recurso de apelación** (interpuesto como subsidiario del de reposición), para que la Superservicios evalúe la decisión tomada por el prestador al respecto o, (iii) **recurso de queja**, que procede ante el rechazo del recurso de apelación. En todo caso, se reitera que en ningún caso procederán reclamaciones contra facturas que tengan más de cinco (5) meses de haber sido expedidas.”*

Conforme a lo anterior, la procedencia de la devolución de valores facturados no depende exclusivamente de la existencia de una inconformidad del usuario, sino de la acreditación de un cobro no autorizado conforme a los presupuestos establecidos en la regulación vigente. En consecuencia, para determinar si en el caso objeto de consulta resulta procedente la devolución pretendida, es necesario verificar si la ausencia de aplicación del descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta configura alguno de los supuestos que dan lugar al reconocimiento de un cobro no autorizado.

CONCLUSIONES

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

- El servicio público domiciliario de aseo comprende un conjunto de actividades técnicas, operativas y complementarias que, de manera articulada, permiten su adecuada prestación y, por tal razón, la tarifa que asume el usuario no remunera exclusivamente la recolección física de los residuos generados, sino que financia la totalidad de las actividades que integran el servicio, las cuales se encuentran orientadas a asegurar condiciones de salubridad pública, la protección del medio ambiente y el bienestar general de la comunidad.
- La opción tarifaria para multiusuarios constituye un mecanismo excepcional de determinación del componente variable de la tarifa, aplicable a suscriptores agrupados que presentan conjuntamente sus residuos sólidos y solicitan la realización del respectivo aforo. En virtud de esta opción, dicho componente se calcula con base en la cantidad efectiva de residuos generados por el grupo de usuarios. No obstante, su aplicación no modifica la regla general de facturación individual.
- Los artículos 5.3.1.3 y 5.3.1.4 de la Resolución CRA 943 de 2021, establecen los requisitos y el trámite para acceder a la opción tarifaria para multiusuarios, entre ellos: i) la presentación de la solicitud ante la persona prestadora con los soportes que acrediten la decisión de acogerse a dicha opción; ii) la presentación conjunta de los residuos sólidos en las condiciones técnicas previstas para su almacenamiento, recolección y aforo; iii) la entrega de la información de los usuarios que conforman el grupo y del criterio de distribución de la producción de residuos entre los usuarios individuales; y iv) el cumplimiento del trámite previsto en la regulación, conforme al cual la persona prestadora deberá conceder la opción tarifaria dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación de la solicitud y realizar el aforo e iniciar su aplicación dentro de los dos (2) meses adicionales establecidos para tal efecto.

- Los suscriptores del servicio público domiciliario de aseo acogidos a la opción tarifaria para multiusuarios podrán realizar la presentación de los residuos sólidos para su recolección a través de cualquiera de las modalidades previstas en la regulación, ya sea en el andén, en unidades de almacenamiento o en cajas de almacenamiento, siempre que se observen las condiciones técnicas y operativas aplicables a cada alternativa.
- La opción tarifaria para multiusuarios y el descuento por imposibilidad operativa de la recolección puerta a puerta constituyen figuras jurídicas autónomas, con objeto, finalidad y presupuestos de aplicación diferentes. En consecuencia, la sola condición de multiusuario no genera el derecho al descuento del diez por ciento (10 %), el cual únicamente procede cuando la persona prestadora determine la imposibilidad operativa de prestar la actividad de recolección bajo la modalidad puerta a puerta, conforme a lo previsto en la Resolución CRA 943 de 2021.
- La devolución de valores facturados resulta procedente cuando se configure un cobro no autorizado en los términos de la Resolución CRA 943 de 2021. En consecuencia, la devolución de valores derivada de la falta de aplicación del descuento efectuada sin servicio puerta a puerta procederá cuando se configure algunos de los supuestos que dan lugar al reconocimiento de un cobro no autorizado, conforme a la regulación aplicable, sin perjuicio de que las controversias sobre la facturación deban tramitarse mediante el procedimiento de peticiones, quejas y recursos previsto en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

Cordialmente,

CRISTIAN HERNAN BURBANO SANDOVAL
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)