

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 14

Bogotá D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-058

Señor
XXXXXXXXXXXX

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: PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.

Subtemas: Aforo de residuos sólidos ordinarios.

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, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

"(...) Solicito por favor nos informe si las empresas de servicios públicos pueden realizar cobro por concepto de aforo de residuos sólidos ordinarios a las instituciones educativas públicas (instituciones que prestan servicio educativo gratuito). (...)"

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 943 de 2021⁷

Concepto CRA 65491 de 2021

Concepto SSPD-OJ-2023-123

Concepto Unificado 02 de 2009, actualizado el 3 de junio de 2001

CONSIDERACIONES

La definición del servicio público de aseo se desarrolla en el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 el cual menciona:

"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. (...)"

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

Por su parte, el numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994 señala como uno de los derechos de los usuarios el de obtener de los prestadores la medición real de sus consumos, la cual debe ser individual. La norma establece:

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

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

En línea con este derecho, el artículo 146 de la Ley 142 de 1994 refiere a la medición de los consumos utilizando para ello los instrumentos de medida disponibles para el efecto. La norma señala:

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

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

(...)

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. (...)” (subraya fuera de texto)

En este sentido, aun cuando la prestación de todos los servicios públicos domiciliarios debe garantizar, por regla general, la obligación y derecho correlativo a la medición, la especial naturaleza colectiva del servicio público de aseo impide la medición por diferencia real de lecturas, acorde con lo arrojado por los respectivos medidores concebidos para los otros servicios públicos, circunstancia que impide la medición individual. Sobre el particular, esta Oficina Asesora Jurídica a través del Concepto Unificado SSPD-OJ-2009-02, actualizado el 3 de junio de 2021, indicó:

*“(...) **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).

En cuanto refiere a la figura del aforo y los aspectos concernientes al mismo en el servicio público de aseo, esta Oficina a través de Concepto SSPD-OJ-2023-123 desarrolló la línea doctrinal de la siguiente forma:

“(…) Bajo este entendido, es preciso mencionar que la regulación tarifaria especial del servicio público de aseo no considera, por regla general y atendiendo a las particularidades del servicio, la medición individual para la determinación de la tarifa a pagar por cada suscriptor, sino 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 ya citado artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, como puede ser observado en el siguiente gráfico de referencia, 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.

La figura del aforo se encuentra prevista tanto en el modelo de condiciones uniformes de los contratos del servicio público de aseo, de la Resolución CRA 943 de 2021 como en el artículo 2.3.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en los siguientes términos:

*“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, art. 2).” (subraya fuera de texto) (artículo 2.3.2.1.1, Decreto 1077 de 2015)

*“**Aforo de residuos sólidos.** Determinación puntual de la cantidad de residuos sólidos presentados para la recolección por un usuario determinado.*

(Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).” (artículo 1.2.1, Resolución CRA 943 de 2021)

*Conforme con las definiciones en cita, **el aforo de residuos en el servicio público de aseo, considera la medición puntual de la cantidad de residuos sólidos producidos y presentados para su recolección por un usuario. La presentación podrá ser individual o agrupada**, en cuyo caso se entiende que, para esta última, es conjunta.*

*Por su parte, la **realización del aforo podrá efectuarse directamente por el prestador del servicio público de aseo o por un aforador de aseo**, para lo cual deberá realizarse una visita al inmueble del usuario, para determinar la medición o dato puntual que constituye la base para determinar la producción de residuos, a través de un formato de aforo establecido por la regulación. Para el efecto, el artículo 1.2.1 de la Resolución CRA 943 de 2021 define cada uno de estos aspectos así:*

“Aforador de aseo. Es la persona debidamente autorizada por la persona prestadora del servicio público domiciliario de aseo, para realizar los aforos de producción de residuos sólidos. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).” (Subraya fuera de texto)

“Dato Puntual. 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).” (Subraya fuera de texto)

“Formato de aforo. 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).” (Subraya fuera de texto)

“Visita (Aforos Aseo). Es el desplazamiento del aforador al inmueble del usuario, para tomar un dato puntual de los residuos sólidos presentados.

(Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).” (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, de forma genérica **la norma señala a su vez el plazo que deberá tener el aforo, así como la unidad de tiempo que se tomará para realizarlo y la vigencia del resultado,** así:

“Plazo del aforo (aseo). Es el tiempo máximo del que dispone la persona prestadora, para realizar el número de visitas requeridas para establecer el aforo. (Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).” (Subraya fuera de texto).

“Unidad básica de tiempo para realizar el aforo (aseo). La semana constituye la unidad básica de tiempo para la realización del aforo.

(Resolución CRA 151 de 2001 art. 1.2.1.1). (Modificado por Resolución CRA 271 de 2003 art. 1).” (Subraya fuera de texto).

“Vigencia del resultado del aforo (aseo). 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).” (Subraya fuera de texto).

Conforme con las definiciones transcritas, **el tiempo del cual dispone el prestador para realizar el aforo es de una semana, la cual es la unidad básica que podrá determinar a su vez, el número de visitas que deberá realizarse durante dicho término.** Así, el resultado del aforo, de acuerdo con las visitas realizadas y demás aspectos que lo rigen, tendrá una vigencia de un año, sin que ello sea óbice para que antes de este término, el prestador -de oficio o a solicitud del usuario- realice un nuevo aforo que lo sustituya.

Bajo este contexto, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y la Resolución CRA 943 de 2021 **consagran diferentes tipos de aforo, los cuales, a su vez, tendrán aplicación respecto del tipo de usuario al cual se aplique.** De esta forma, las clases de aforo y los tipos de usuario y sus clasificaciones se definen por la normativa así:

i) Tipos de aforo:

a) Aforo ordinario de aseo: “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.” (Subraya fuera de texto) (artículo 1.2.1 Resolución CRA 943 de 2021)

b) Aforo extraordinario de aseo: “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.” (Subraya fuera de texto) (artículo 1.2.1 Resolución CRA 943 de 2021).

c) Aforo permanente de aseo: “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.” (Subraya fuera de texto) (artículo 1.2.1 Resolución CRA 943 de 2021)

“Es el que realiza la persona prestadora del servicio público de aseo a los suscriptores grandes productores o pequeños productores de residuos sólidos, cuando efectúa la recolección de los residuos presentados por el usuario.” (subraya fuera de texto) (artículo 2.3.2.1.1, Decreto 1077 de 2015).

d) Aforo extraordinario de aseo para multiusuarios. “Es el resultado de las mediciones puntuales realizadas por la persona prestadora del servicio público de aseo, de oficio o a petición del multiusuario, cuando alguno de ellos considere que ha variado la cantidad de residuos producidos con respecto al aforo vigente.” (subraya fuera de texto) (artículo 2.3.2.1.1, Decreto 1077 de 2015)

e) Aforo ordinario de aseo para multiusuarios. “Es el resultado de las mediciones puntuales realizadas por la persona prestadora del servicio público de aseo, para categorizar y cobrar como multiusuarios a aquellos suscriptores que optaron por ésta opción tarifaria.” (subraya fuera de texto) (artículo 2.3.2.1.1, Decreto 1077 de 2015) (...)” (negrilla fuera de texto)

Conforme con el Concepto transcrito, es de anotar que la tarifa final del servicio público de aseo puede ser diferente entre suscriptores, teniendo en cuenta diferentes aspectos tales como: (i) la sujeción del usuario a la aplicación de aforo; (ii) la procedencia de incluir en el cobro un factor de contribución o descuentos por asignación de subsidios; (iii) estrato a que pertenece el inmueble; y (iv) uso o destinación del inmueble, entre otros. Lo anterior, de acuerdo con los artículos 5.3.2.3.1. y 5.3.5.2.10.1. de la Resolución CRA 943 de 2021 los cuales aplican a los prestadores

del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores y a aquellas que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores, respectivamente.

Ahora bien, en cuanto refiere a la clasificación de los usuarios, para efectos tarifarios, debe atender el uso dado a los inmuebles en los cuales se realiza la prestación del servicio público domiciliario, así como a la reglamentación y regulación aplicable. Esta clasificación es de competencia de los prestadores, quienes deben realizar visitas técnicas a los inmuebles a fin de verificar el uso real que los propietarios o poseedores dan a los mismos.

Por lo anterior, la clasificación de los usuarios atenderá a: (i) los resultados que arrojen las visitas realizadas por el prestador y (ii) la aplicación de los lineamientos señalados por las comisiones de regulación. Sobre el particular, el artículo 2.3.2.2.4.2.106 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que los inmuebles deben clasificarse tanto en función de su uso, como en función del volumen de residuos que se produzca en ellos. Al tenor literal, la norma consagra:

“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.”

Conforme con lo anterior, el artículo 2.3.2.1.1 ibidem establece las definiciones de los señalados usuarios en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. DEFINICIONES. Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

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.

(...)

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.

(...)

*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.***

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. (...) (resaltado fuera de texto).

En este sentido, la actividad desarrollada en los inmuebles donde se presta el servicio público de aseo constituye una variable determinante a efectos de la clasificación del usuario. De esta forma,

inicialmente se clasifican en usuarios residenciales o no residenciales. Estos últimos, a su vez, se clasifican en consideración de la actividad que desarrollen en: comercial, industrial y oficial y pueden ser: pequeños o grandes productores, dependiendo del volumen de residuos que produzcan, por lo cual, los usuarios no residenciales que generen residuos sólidos en un volumen superior a un metro cúbico (1m³) mensual, se considerarán grandes generadores o productores.

Respecto de los usuarios no residenciales de carácter oficial, el citado artículo en su numeral 44 los define de la siguiente forma:

44. SERVICIO OFICIAL. Es el que se presta a las entidades de carácter oficial, a los establecimientos públicos que no desarrollen permanentemente actividades de tipo comercial o industrial, a los planteles educativos de carácter oficial de todo nivel; a los hospitales, clínicas, centros de salud, ancianatos, orfanatos de carácter oficial.” (resaltado fuera de texto)

Conforme con la definición en cita y en consideración de la consulta realizada, es de precisar que los establecimientos educativos de carácter oficial, es decir, público y de cualquier orden territorial y nivel central o descentralizado, respecto del servicio público de aseo, se clasifican como usuarios no residenciales de carácter oficial, los cuales podrán ser pequeños o grandes productores, según se establezca por el prestador del servicio a través de las visitas que realice para determinar esta clasificación.

Ahora bien, la categoría de los usuarios no residenciales y grandes generadores o productores se clasifica, a su vez, en dos categorías según los metros cúbicos-mes que generan. Sobre el particular, el artículo 5.3.2.3.8 de la Resolución CRA 943 de 2021 señala:

“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 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).” (resaltado fuera de texto)

Sobre el particular, es decir, en cuanto refiere a los aforos para usuarios no residenciales, clasificados como Grandes Productores, aspectos como las condiciones especiales del aforo, ajustes a la facturación, procedimiento para la realización del aforo, procedencia de aforo ordinario o extraordinario, vigencia, entre otros, se encuentra definido en el artículo 5.7.1.1 y

siguientes de la Resolución CRA 943 de 2021. En este sentido, el citado Concepto SSPD-OJ-2023-123 mencionó:

“(...) De esta forma, conforme con la clasificación de usuario y tipo de aforo señalados, la regulación determina las metodologías, requisitos y procedimiento que deberán ser aplicados por el prestador para el efecto. No obstante, respecto de algunos usuarios solo se desarrollan y determinan los aforos a partir de aspectos generales ya señalados en líneas anteriores.

En este sentido, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) a través del Concepto CRA 65491 de 2021, en relación con las definiciones de aforo previstas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 consideró:

“(...) En tal sentido, los usuarios y/o suscriptores del servicio público de aseo tienen el derecho a solicitar a la persona prestadora el aforo de sus residuos, teniendo en cuenta la metodología fijada por esta Comisión de Regulación. No obstante, es de aclarar que esta comisión de regulación no ha expedido una metodología específica para realizar aforos a los suscriptores pequeños productores, por lo cual se podrán utilizar las contenidas en los siguientes actos administrativos:

- La Resolución CRA 151 de 2001(4), compilada en la Resolución CRA 943 de 2021⁽⁵⁾ a partir del artículo 5.7.1.1. del Título 1 de la Parte 7 del Libro 5, desarrolla lo relativo a la realización de aforos de residuos sólidos a los usuarios grandes productores, esto es, a 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 (...)” (resaltado fuera de texto)

Por lo anterior, indistintamente de la clasificación del tipo o clase de usuario, todos tienen derecho a solicitar la medición por aforo de sus residuos, atendiendo la clasificación y condiciones propias de cada uno, según la reglamentación y regulación.

A su vez, para los usuarios grandes productores, la Resolución CRA 943 de 2021 en el artículo 5.7.1.1 y siguientes, entre otros, determina la metodología que deberá adelantarse para estos usuarios, así:

Aforo para grandes productores

- Para nuevos usuarios, el prestador 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. (artículo 5.7.1.2, Resolución CRA 943 de 2021)

- 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 más, salvo que la persona prestadora o el usuario decida realizar aforos permanentes o solicitar aforos extraordinarios. (artículo 5.7.1.3, Resolución CRA 943 de 2021)

- Mientras se realiza el aforo extraordinario, cualquiera que este sea, se le facturará al usuario con base en el aforo que esté en firme. (artículo 5.7.1.4, Resolución CRA 943 de 2021)

- 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. (artículo 5.7.1.5, Resolución CRA 943 de 2021)

- 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 (os) período (s) que estuviese (n) 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. 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. Así mismo, deberá informar previamente al usuario la novedad encontrada respecto del resultado del aforo, así como la decisión de facturar sobre esta nueva medición. (artículos 5.7.1.6 y 5.7.1.7, Resolución CRA 943 de 2021)

- La persona prestadora del servicio 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 así lo determine el prestador, estará obligado a obtener la firma de un representante autorizado de éste en la planilla de aforo y a entregarle copia de la misma a éste, de acuerdo con lo previsto en las condiciones uniformes del contrato (artículo 5.7.1.8, Resolución CRA 943 de 2021)

- Deberá adelantarse el procedimiento señalado en el artículo 5.7.1.9, Resolución CRA 943 de 2021, el cual determina la metodología que se debe aplicar con el fin de estimar el volumen o peso de los residuos.

- El plazo máximo y número mínimo de semanas para la realización de un aforo será determinado conforme con lo señalado en el artículo 5.7.1.10 ibídem, el cual señala:

“ARTÍCULO 5.7.1.10. PLAZO MÁXIMO Y NÚMERO MÍNIMO DE SEMANAS QUE COMPONENTEN 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).”

- En cuanto al costo del aforo, a quien corresponde asumir el valor y las consecuencias de la solicitud del mismo, según el tipo de aforo, el artículo 5.7.1.11 consagra:

“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 quien 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).” (subraya fuera de texto).

- Contra la factura que contenga el resultado del aforo, el usuario podrá presentar los reclamos y recursos establecidos en los artículos 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994. (artículo 5.7.1.12, Resolución CRA 943 de 2021)

Lo anterior aunado a que, conforme lo dispone el numeral 9 del artículo 2.3.2.2.4.2.108 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, es derecho de los usuarios, entre otros: “9. Obtener el aforo de los residuos sólidos, de conformidad con lo que establezca la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.”

- Los aforos realizados a cualquier usuario dentro de los últimos doce (12) meses anteriores al 27 de abril de 2000 podrán seguir siendo utilizados por la entidad prestadora para facturar el servicio hasta por un año después de su realización. (artículo 5.7.1.13, Resolución CRA 943 de 2021)

- Toda la información recolectada por la persona prestadora en el proceso de aforos deberá estar disponible para su inspección por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (artículo 5.7.1.15, Resolución CRA 943 de 2021) (...)” (negrilla fuera de texto)

Conforme lo anota el Concepto transcrito, en cuanto al valor del aforo, este atenderá al tipo de aforo que se refiera. Así en cuanto refiere al aforo ordinario o permanente el valor se encuentra incluido dentro de los costos de administración del servicio. En cuanto refiere al cobro y valor del aforo extraordinario, atenderá a quien lo haya solicitado, así como al resultado del mismo y el número de visitas realizadas.

En todo caso, es de precisar que de presentar alguna anomalía el cobro que realice el prestador del servicio, en atención de lo señalado en el artículo 152 y siguientes de la Ley 142 de 1994, al usuario le asiste el derecho de presentar peticiones, quejas y recursos ante el prestador, el cual deberá resolverlos en el término de 15 días contados a partir de su presentación. Frente a esta decisión, serán procedentes los recursos de que trata el artículo 154 ibídem, es decir, el de reposición y en subsidio apelación atendiendo, además, lo señalado sobre el particular en el artículo 159 .de la citada Ley. El recurso de reposición será resuelto por el prestador, el de apelación por esta Superintendencia.

Si vencido el término concedido al prestador este no ha emitido respuesta, se configurará de forma automática el silencio administrativo positivo SAP, el cual deberá ser reconocido por el prestador dentro de las 72 horas siguientes, de conformidad con lo señalado en el artículo 158 de la Ley 142 de 1994.

En el contexto expuesto en el presente Concepto, así como en consideración de la consulta realizada, es preciso anotar que, en cuanto al cobro del servicio público de aseo a una institución educativa de carácter oficial, es decir, público y de cualquier orden territorial y nivel central o descentralizado, la cual para efectos regulatorios y tarifarios de dicho servicio se clasifica como usuario no residencial oficial, es procedente el cobro de dicho servicio a través de aforo, siempre que se atienda lo descrito y ya expuesto sobre el particular, tanto por la reglamentación emitida por el Ministerio de vivienda Ciudad y Territorio – MVCT, como por la regulación sectorial emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, expuesta en el presente concepto.

A su vez, es preciso mencionar que las particularidades atenderán a la clasificación del usuario en atención al volumen de desechos, lo cual conllevará a ser un pequeño productor o gran productor, este último, con la clasificación señalada en la regulación, así como al tipo de aforo de que se trate.

De igual forma, será procedente el cobro de la actividad o procedimiento propio del aforo, el cual atenderá a si es ordinario o extraordinario, este último y dependiendo de las circunstancias particulares, determina a quien corresponde asumir su valor. En cuanto al aforo ordinario, el mismo se entiende incluido en los costos de administración del servicio.

Finalmente, en cuanto refiere a la tarifa, es preciso llamar la atención en que la regulación permite a los usuarios no residenciales, clasificados como grandes productores que generen un volumen superior o igual a seis metros cúbicos mensuales pactar libremente la tarifa de la actividad de recolección y transporte de los residuos.

CONCLUSIONES

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

- Es un derecho del usuario, así como del prestador, la medición del consumo, sin embargo, la especial naturaleza colectiva del servicio público de aseo impide la medición por diferencia real de lecturas, acorde con lo arrojado por los respectivos medidores concebidos para los otros servicios públicos.
- Los usuarios y/o suscriptores del servicio público de aseo tienen el derecho a solicitar a la persona prestadora, el aforo de sus residuos teniendo en cuenta la metodología fijada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).
- Conforme con el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, se entiende como aforo 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 público de aseo.
- Existen diferentes tipos de aforo y usuarios con condiciones particulares, los cuales podrán, incluso, pactar libremente las tarifas correspondientes a la recolección y transporte de

residuos (dependiendo de la producción y/o generación de residuos). En este sentido, deberá verificarse lo señalado en el contrato de prestación del servicio y permitir la disponibilidad al usuario de la información obtenida del proceso adelantado, garantizando el debido proceso. Aspecto este último que se materializa por parte del usuario, a partir de la queja o inconformidad que haya sido presentada al prestador, el cual deberá conceder los recursos señalados en el artículo 154 de la Ley 142 de 1994.

- Los establecimientos educativos de carácter oficial, es decir, público y de cualquier orden territorial y nivel central o descentralizado, respecto del servicio público de aseo, se clasifican como usuarios no residenciales de carácter oficial, los cuales podrán ser pequeños o grandes productores, según se establezca por el prestador del servicio a través de las visitas que realice para determinar esta clasificación.
- Los usuarios no residenciales oficiales, para su clasificación en pequeños o grandes productores deberán ser aforados conforme con la normativa emitida tanto por el MVCT, como por la CRA, de acuerdo con lo expuesto en el presente Concepto.
- En cuanto refiere a la tarifa, la regulación permite a los usuarios no residenciales, clasificados como grandes productores que generen un volumen superior o igual a seis (6) metros cúbicos mensuales, pactar libremente la tarifa de la actividad de recolección y transporte de los residuos del servicio público de aseo.
- Frente al valor del aforo, este atenderá al tipo que se refiera. En cuanto al aforo ordinario o permanente, el valor se encuentra incluido dentro de los costos de administración del servicio. En cuanto refiere al cobro y valor del aforo extraordinario, atenderá a quien lo haya solicitado, así como al resultado del mismo y el número de visitas realizadas.

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 LUCIA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica