

CONCEPTO 23841 DE 2021

(abril 21)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO -CRA-

Asunto: Radicado CRA 2021-321-002099-2 de 14 de marzo de 2021.

Recibimos la comunicación del asunto, por medio de la cual solicita claridad sobre el cobro de la opción tarifaria de multiusuario en los siguientes términos:

“(…) Por lo general las empresas prestadoras del servicio de aseo cobran el servicio a usuarios agrupados definidos como multiusuarios, como el caso de centros comerciales con vitrinas y sin cuentas específicas, en cuentas de áreas comunes, omitiendo lo regulado referente al cobro individual. Por lo anterior, se infiere que si expiden una sola factura solamente deberían cobrar lo correspondiente a un cargo fijo por el tema comercial y no los X cargos fijos de los usuarios que cobran en dicha factura de área comunes ya que el prestador no estaría incurriendo en dichos costos. Adicional, no efectúan recolección puerta a puerta y barrio al frente de dichas vitrinas de 4 y 6 m² mal denominadas locales que no gozan de independencia como baños o cocinas. Así las cosas y teniendo en cuenta (sic) la regulación, respetuosamente solicito conceptuar si es procedente que un prestador del servicio de aseo pueda cobrar varios cargos fijos relacionados con el aspecto comercial en una sola factura para el caso de los multiusuarios Y OTROS cuando la norma ha sido clara en que deben ser facturados en forma individual y si proceden los descuentos adicionales para dichos usuarios facturados de no recolección puerta a puerta y barrido. Adicionalmente, PREGUNTA "Existen alguna diferencia comercial para el cobro de los servicios públicos domiciliarios previamente definida por el Regulador, entre Centros comerciales de grandes superficies donde participan un sin números de artículos en estanterías de varios proveedores y otros centros comerciales con vitrinas separadas, pero que igual no gozan de independencia como baños y cocinas; ya que en el servicio de aseo se cobran estas vitrinas como locales y/o oficinas en iguales condiciones de aquellos que poseen total independencia”.

Previo a dar respuesta es preciso señalar que conforme con el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo^[1], los conceptos emitidos constituyen orientaciones y puntos de vista de carácter general, no tienen carácter obligatorio ni vinculante, y no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de situaciones particulares.

Para atender la consulta, se informa que se abordarán los siguientes temas (i) usuarios agrupados, (ii) propiedad horizontal, (iii) descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta, (iv) clasificación de los usuarios del servicio público de aseo y (v) medición.

(i) Usuarios agrupados

Los multiusuarios en el servicio público de aseo se definen como: “(…) 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"^[2]. Subrayas fuera de texto.

La Comisión de Regulación expidió la Resolución CRA [233](#) de 2002 por la cual se establece una opción tarifaria para los multiusuarios del servicio público de aseo, se señala la manera de efectuar el cobro del servicio de aseo para inmuebles desocupados y se define la forma de acreditar la desocupación de un inmueble. Posteriormente, se expidió la Resolución CRA [236](#) de 2002 que establece la metodología para la realización de los aforos a multiusuarios y modifica la Resolución CRA [233](#) de 2002.

Conforme con la regulación citada la facturación para multiusuarios debe tener en cuenta:

“ARTÍCULO 6.- 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 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 Decreto [1077](#) de 2015^[3] dispone:

“ARTICULO [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).

Incluso el numeral 6 del artículo [2.3.2.2.4.2.108](#) ibidem señala como derechos de los usuarios del servicio público de aseo, entre otros, “El cobro individual por la prestación del servicio en los términos previstos en la legislación vigente”.

En consecuencia, las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán facturar el servicio a los usuarios constituidos como multiusuarios mediante una factura individual que, acorde con lo

expuesto y con lo previsto en el artículo [90](#) de la Ley 142 de 1994^[4], comprende un cargo fijo entendido como (...) los costos en que incurre la empresa respectiva para poder brindar el bien o servicio en condiciones de competitividad (...) ^[5] y un cargo por consumo que será proporcional a los residuos generados por todos los multiusuarios.

ii) Propiedad horizontal

El artículo [32](#) de la Ley 675 de 2001^[6] establece que la propiedad horizontal, una vez constituida legalmente, da origen a una persona jurídica conformada por los propietarios de los bienes de dominio particular.

En relación con la facturación de los servicios públicos, el párrafo del mismo artículo señala:

"PARÁGRAFO. Para efectos de facturación de los servicios públicos domiciliarios a zonas comunes, la persona jurídica que surge como efecto de la constitución al régimen de propiedad horizontal podrá ser considerada como usuaria única frente a las empresas prestadoras de los mismos, si así lo solicita, caso en el cual el cobro del servicio se hará únicamente con fundamento en la lectura del medidor individual que exista para las zonas comunes en caso de no existir dicho medidor, se cobrará de acuerdo con la diferencia del consumo que registra el medidor general y la suma de los medidores individuales.(...)". (Subrayado y nota al pie fuera de texto original)

Adicionalmente, el artículo [81](#) ibidem acerca del cobro de los servicios públicos de las áreas comunes de las unidades inmobiliarias cerradas indica:

“Los consumos de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, energía y gas en las zonas comunes y el espacio público interno de las Unidades Inmobiliarias Cerradas serán pagados por estas de acuerdo en lo dispuesto en el párrafo del artículo [32](#) de la presente ley. Los servicios de alumbrado público y de aseo en las zonas comunes y en el espacio público interno podrán ser pagados a través de las cuentas de consumo periódico de dichos servicios o de la tasa de alumbrado público o de aseo establecidas por el Municipio o Distrito. En ningún caso podrán generarse ambas obligaciones por un mismo servicio”.

Por consiguiente, el cobro de los servicios públicos de las zonas comunes de las propiedades horizontales deberá ser pagado por la propiedad cuando solicite ser considerada como usuaria única y en este caso, la factura también comprenderá un cargo fijo y un cargo por consumo.

Con fundamento en lo expuesto, tenemos que, tratándose de una propiedad horizontal, la persona prestadora del servicio público de aseo facturará (i) a dicha propiedad como suscriptor del servicio si así fue solicitado y (ii) en forma individual e independiente a cada inmueble que hace parte de la propiedad horizontal, facturación que conviene señalar, aplica tanto a usuarios multiusuarios como a aquellos que no se hayan acogido a dicha opción tarifaria.

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

El Decreto [1077](#) de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” en su Título 2 de la Parte 3 del Libro 2, estipuló las previsiones relativas al servicio público de aseo y, en el artículo [2.3.2.1.1](#) numeral 38, se consagra la definición de “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, así como las definiciones de caja de almacenamiento, presentación de los residuos sólidos y unidad de almacenamiento afines al tema que se consulta.

La actividad de recolección y transporte conforme con lo señalado en la misma normatividad, debe tener en cuenta las disposiciones relativas al almacenamiento y presentación de los residuos. De esta forma, para los usuarios agrupados el artículo [2.3.2.2.2.19](#) dispone: “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.

Adicionalmente, el artículo [2.3.2.2.2.35](#) ibidem establece que 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. (...)”.

De acuerdo con las normas citadas, el suscriptor del servicio público de aseo que se encuentre en la opción tarifaria de multiusuario podrá presentar sus residuos sólidos en el andén, en unidades de almacenamiento o en cajas de almacenamiento para su recolección.

Ahora bien, el artículo [2.3.2.2.2.22](#) del Decreto 1077 de 2015 establece que:

“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”.

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.

(iv) Clasificación de los usuarios del servicio público de aseo

El Decreto [1077](#) de 2015 define los usuarios del servicio público de aseo y lo hace de acuerdo con dos criterios (i) la actividad de donde se derivan los residuos y (ii) el volumen de los residuos generados:

“ARTICULO [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”.

El artículo [2.3.2.1.1](#) ibidem define los usuarios del servicio público de aseo así:

“(…)

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.

De conformidad con lo señalado y en aplicación de lo dispuesto por el numeral 1° del artículo [9](#) y el artículo [146](#) de la Ley 142 de 1994, para determinar el tipo de usuario, la persona prestadora debe tener en cuenta la medición de la producción de los residuos, la cual es una obligación a cargo del prestador y un derecho para las partes.

En este orden de ideas, corresponde al prestador del servicio público de aseo, efectuar la clasificación de los inmuebles de acuerdo con el uso o destinación que sea asignado a los mismos por sus propietarios, arrendatarios, poseedores o tenedores, y conforme con los parámetros señalados en el citado decreto y aquellos establecidos por esta Comisión de Regulación.

(v) Medición

El artículo [146](#) de la Ley 142 de 1994 dispone que la empresa y el suscriptor y/o usuario de los servicios públicos, “(...) 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 usuario”.

Igualmente, la norma consagra que 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.

El aforo es definido como “(...) 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”^[8] y busca acercarse lo mejor posible a la cantidad de residuos sólidos entregados por un usuario para su recolección y transporte a la persona prestadora.

En ese sentido, la normatividad vigente consagra el aforo como un instrumento de medición para el servicio público de aseo que deberá realizarse de manera individual a cada usuario o a multiusuarios. Las disposiciones relativas al aforo están contenidas en el Decreto [1077](#) de 2015, así como en algunas resoluciones de carácter general expedidas por esta Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (Resolución CRA [151](#) de 2001 y Resoluciones CRA [233](#) y [236](#) de 2002 y CRA [247](#) de 2003).

Teniendo en cuenta lo anterior, en el artículo [39](#) de la Resolución CRA 720 de 2015 se establece el modo para calcular la tarifa del servicio cuando el prestador realiza el aforo, así como cuando por condiciones técnicas no puede hacerlo.

Así, la tarifa del servicio público de aseo a cobrar al suscriptor y/o usuario dependerá de la generación de residuos del municipio y de la cantidad de residuos de cada suscriptor, información que debe ser considerada por la persona prestadora para emitir la respectiva factura.

Con fundamento en lo expuesto, se precisa:

1. - Las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán facturar el servicio a los usuarios constituidos como multiusuarios mediante una factura individual que comprenda un cargo fijo y un cargo por consumo, el cual será proporcional a los residuos generados por todos los multiusuarios.
2. - En el caso de una propiedad horizontal la persona prestadora del servicio público de aseo facturará (i) a dicha propiedad como suscriptor del servicio si así fue solicitado y (ii) en forma individual e independiente a cada inmueble que haga parte de la propiedad horizontal, en ambas

facturas se cobrará un cargo fijo y un cargo por consumo.

3. - La actividad de recolección de residuos sólidos debe realizarse puerta a puerta en el predio del usuario, cualquiera que este sea, lo que significa, que dicha previsión aplica a los multiusuarios y cuando ello no ocurre por imposibilidad operativa de la persona prestadora procede el descuento por recolección efectuada sin servicio puerta a puerta.

4. - Los usuarios del servicio público de aseo se clasifican en residenciales y no residenciales, y estos últimos en pequeños y grandes generadores de acuerdo con su producción, en este sentido, no existe la diferenciación comercial planteada en su consulta en relación con centros comerciales de grandes superficies y los que no.

5. - El consumo es el elemento principal del precio que se cobra al suscriptor o usuario y la metodología tarifaria de grandes prestadores, para establecer la tarifa final por suscriptor del servicio público de aseo, tiene en cuenta al usuario aforado y al no aforado.

Finalmente, debe señalarse que ante un posible incumplimiento de la aplicación la metodología tarifaria vigente adoptada por la CRA por parte del prestador del servicio, podrá presentar su queja a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) indicando el nombre del operador que le presta el servicio.

En los términos anteriores atendemos su consulta.

Cordial saludo,

DIEGO FELIPE POLANÍA CHACÓN

Director Ejecutivo

<NOTAS DE PIE DE PAGINA>.

1. Sustituido por el artículo [1o](#) de la Ley 1755 de 2015.

2. Numeral 29 del artículo [2.3.2.1.1](#) del Decreto 1077 de 2015.

3. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

4. “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”:

5. Corte Constitucional Sentencia C- [041](#) de 2003.

6. “Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal”.

7. “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”. Modificada por la Resolución CRA [751](#) de 2016, Resolución

CRA [807](#) de 2017, Resolución CRA [846](#) de 2018, Resolución CRA [858](#) de 2018, Resolución CRA [888](#) de 2019 y Resoluciones CRA [912](#), [916](#) y [927](#) de 2020.

8. Numeral 1 del artículo [2.3.2.1.1](#) del Decreto 1077 de 2015.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma CRA

ISBN n.n

Última actualización: 5 de septiembre de 2022

