



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 594 DE 2022

(octubre 10)

Bogotá, D.C.,

Señor

Ref. Solicitud de concepto⁽¹⁾

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020⁽²⁾, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011⁽³⁾, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁽⁴⁾.

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:

“(...) En la actualidad se está realizando un estudio para la viabilidad de agregar un servicio nuevo como es la recolección de residuos especiales como son los colchones, armarios, poltronas, mesas etc. Por lo que solicito cuales son los lineamientos o requisitos y/o que documentación debo tener para la creación de este nuevo servicio”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁽⁶⁾

Decreto 410 de 1971⁽⁶⁾

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁽⁷⁾

Concepto SSPD 744 de 2020

CONSIDERACIONES

Con el propósito de ilustrar el tema consultado, se procederá a emitir un concepto de carácter general, suministrando la orientación e interpretación frente a la consulta formulada, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la entidad, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, toda vez que se emite conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución, por la Ley 1755 de 30 de junio de 2015.

De manera inicial es de señalar que, el numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, define el servicio público de aseo, de la siguiente forma:

“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 el mismo sentido, el artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, determina expresamente cuales son las actividades que hacen parte del servicio público de aseo, al indicar:

*“**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.)” (Subraya fuera de texto)*

Por su parte, y con el fin de determinar qué tipo de residuos son objeto del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, el artículo 2.3.2.1.1 ibídem, consagra las siguientes definiciones:

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

40. Residuo sólido. Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. Igualmente, se considera como residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles. Los residuos sólidos que no tienen características de peligrosidad se dividen en aprovechables y no aprovechables. (Decreto 2981 de 2013, artículo 2o).

41. Residuo sólido aprovechable. Es cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso para quien lo genere, pero que es susceptible de aprovechamiento para su reincorporación a un proceso productivo. (Decreto 2981 de 2013, artículo 2o).

42. Residuo sólido especial. Es todo residuo sólido que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje y compactación, no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición de los mismos será pactado libremente entre la persona prestadora y el usuario, sin perjuicio de los que sean objeto de regulación del Sistema de Gestión Posconsumo. (Decreto 2981 de 2013, artículo 2o).

43. Residuo sólido ordinario. Es todo residuo sólido de características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición final de estos residuos se fija de acuerdo con la metodología adoptada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Los residuos provenientes de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas serán considerados como residuos ordinarios para efectos tarifarios. (Decreto 2981 de 2013, artículo 2)". (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, el servicio de aseo conlleva la recolección de residuos principalmente sólidos, de ahí la importancia de saber que un residuo sólido es "cualquier objeto, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora servicio público de aseo", lo que significa que, serán las características de los residuos, las que determinarán si en efecto deben ser objeto de la recolección y transporte por el prestador en desarrollo de la prestación del servicio de aseo, ya que justamente serán sus características, el aspecto determinante para establecer si se trata de un residuo sólido aprovechable, especial u ordinario.

Frente al tema, esta Oficina a través del Concepto SSPD-OJ-2020-744, se refirió a la recolección del "residuo sólido especial" de la siguiente forma:

En ese sentido, el "residuo sólido especial" corresponde a aquél que no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto de forma común y corriente por el prestador, valga señalar, a través de las condiciones técnicas previstas para la recolección y transporte de los residuos sólidos ordinarios; circunstancia que se traduce en la imposibilidad de: i) contar con vehículos de recolección ordinarios o compactadores, ii) manipulación en las mismas condiciones que un residuo ordinario y iii) aislamiento y confinación en forma definitiva, en los lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación.

Así las cosas, aunque la definición del servicio público de aseo contempla como actividades complementarias del servicio de aseo, el transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos principalmente sólidos, así como de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento; el hecho de que el Decreto Único

Reglamentario 1077 de 2015 también contemple la referida a “residuo sólido especial”, como un residuo propio de un servicio especial del aseo, **no hace que la gestión de éste último, suponga la prestación del servicio público domiciliario de aseo.**

En efecto, mientras que las primeras actividades referidas están estrechamente ligadas con la prestación del servicio básico de aseo, por expresa disposición del legislador y, por lo tanto, sujetas a la normativa que sobre el particular determine el régimen de los servicios públicos domiciliarios; las segundas, tratándose de actividades que de una u otra forma están relacionadas con el servicio público de aseo, no reciben un tratamiento idéntico.

Valga anotar que, si bien el derogado Decreto 1713 de 2002, previó en su artículo 12 que el servicio de aseo se clasificaba en “servicio ordinario” y “servicio especial”, su contenido y alcance quedó circunscrito a “...reglamentar el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos ordinarios, en materias referentes a sus componentes, niveles, clases, modalidades, calidad, y al régimen de las personas prestadoras del servicio y de los usuarios”[9].

Sin embargo, dicho artículo fue retirado del ordenamiento jurídico, con ocasión de la derogatoria expresa del compendio normativo aludido, que hizo el artículo 120 del Decreto 2981 de 2013. En ese sentido, cuando en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, se concibe la gestión del “residuo sólido especial”, esta no puede ser equiparada a la gestión de los “residuos sólidos ordinarios”, prestados bajo la modalidad de servicio ordinario de aseo. Lo anterior, porque (i) difiere de las condiciones técnicas previstas para la recolección y transporte del servicio público de aseo, y (ii) su remuneración se encuentra sujeta a la libertad de precio entre el usuario del servicio y el prestador; éste último aspecto difiere del servicio público de aseo, en cuanto la tarifa se encuentra sujeta a las respectivas metodologías tarifarias del servicio.

(...)

Así se informó a través de la Circular Conjunta 01 de 2017 suscrita entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y esta Superintendencia, al señalar:

'El alcance del servicio público de aseo considera exclusivamente los residuos ordinarios en los términos del numeral 43 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015; en ese sentido, no se encuentran incluidos los residuos sólidos denominados especiales o peligrosos, dentro de los cuales están los eléctricos, electrónicos y hospitalarios, así como tampoco incluye los de construcción y demolición'.

De esta forma, es claro que los residuos especiales puedan ser gestionados por un prestador del servicio público de aseo, pactando su precio de manera libre entre ésta y un usuario y/o suscriptor, pero por ese hecho no serán objeto de la regulación de la prestación del servicio público de aseo.”

Por lo demás, debemos agregar que, en esos términos se informó a través de la Circular Conjunta 01 de 2017 suscrita entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y esta Superintendencia, lo siguiente:

“El alcance del servicio público de aseo considera exclusivamente los residuos ordinarios en los términos del numeral 43 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015; en ese sentido, **no se encuentran incluidos los residuos sólidos denominados especiales** o peligrosos, dentro de los cuales están los eléctricos, electrónicos y hospitalarios, así como tampoco incluye los de construcción y demolición”.

Así, una cosa es que los residuos especiales puedan ser gestionados por una persona prestadora del servicio público de aseo, pactando su precio de manera libre entre ésta y un usuario y/o suscriptor, y otra cosa, que sean objeto del servicio público de aseo. De lo anterior que, de tiempo atrás, esta Oficina haya indicado a

través del Concepto SSPD-OJ-2011-709, que “carece de competencia, vía concepto jurídico, para señalar si están o no obligadas las ESP a efectuar la recolección de los muebles o colchones arrojados por los usuarios, puesto que el servicio de aseo presenta modalidades, dependiendo el tipo de residuo, (...)”

Con fundamento en lo anterior, queda claro que los prestadores del servicio público domiciliario de aseo, en ejecución de tal servicio, se encuentran en la obligación de recolectar, transportar y disponer los residuos sólidos ordinarios en los términos del numeral 43 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015; mientras que están excluidos los residuos sólidos especiales, en razón a su naturaleza, composición, tamaño, peso y volumen, a pesar de que los mismos puedan ser gestionados por dichos prestadores, lo que no implica que tal actividad se encuentre bajo la inspección, vigilancia y control de la Superservicios.

Lo anterior por cuanto, a voces de lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994, las funciones presidenciales aludidas, otorgadas a esta Superintendencia, recaen sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en razón de la ejecución de las actividades que hacen parte de las cadenas de prestación de los servicios públicos domiciliarios o las complementarias a los mismos.

Así mismo, la remuneración por la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos especiales se encuentra sujeta a la libertad de precio entre el usuario del servicio y el prestador, aspecto que difiere del servicio público de aseo, en cuanto la tarifa se encuentra sujeta a las respectivas metodologías tarifarias del servicio, que para el efecto expide la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA.

Finalmente es de señalar, que la determinación de las actividades que hacen parte de las cadenas de prestación, así como las complementarias a los servicios públicos domiciliarios, se encuentran definidas de forma expresa por el legislador, concretamente en la Ley 142 de 1994, motivo por el cual la inclusión de nuevas actividades, se encuentra de manera general a cargo del legislador.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019, actualmente es factible definir nuevas actividades o eslabones en la cadena de prestación de los servicios públicos domiciliarios, o incluir nuevas actividades que incidan de forma determinante en la correcta prestación de un servicio, actividades o eslabones, que lógicamente deben encontrarse dentro del marco normativo de los servicios públicos domiciliarios, para poder ser parte de ellos. Veamos:

“Artículo 17. Definiciones. Adiciónese un párrafo al artículo 14 de la Ley 142 de 1994, así:

PARÁGRAFO. *Las actividades que inciden determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos se podrán asimilar a alguna de las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos. En consecuencia, quienes desarrollen tales nuevas actividades quedarán sometidos a la regulación, inspección, vigilancia y control por parte de las Comisiones de Regulación respectivas y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, respectivamente. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios definirá cuándo aplica dicha asimilación y la obligación de constituirse como Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios”.*

Como se observa, a través de la expedición de la ley aludida, el legislador estableció en el artículo 17 del compendio normativo referido, la posibilidad de que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, pueda definir cuándo aplica la asimilación de aquellas actividades que inciden determinantemente en la correcta prestación de los servicios públicos, a las actividades principales o complementarias que componen las cadenas de valor de los servicios públicos, lo que permite inferir, que estas nuevas actividades asimiladas, deben tener relación directa con los servicios aludidos, al punto que para que dicha asimilación proceda, su incidencia en la prestación del servicio, debe ser determinante para que este se preste correctamente. Sin embargo, a la fecha, la Superservicios no ha definido la asimilación de ninguna actividad al servicio público de aseo o sus actividades complementarias.

CONCLUSIONES

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

- El servicio de aseo conlleva la recolección de residuos principalmente sólidos, de ahí la importancia de saber qué un residuo sólido es *“cualquier objeto, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora servicio público de aseo”*, lo que significa que, serán las características de los residuos, las que determinarán si en efecto deben ser objeto de la recolección y transporte por el prestador en desarrollo de la prestación del servicio de aseo, ya que justamente serán sus características, el aspecto determinante para establecer si se trata de un residuo sólido aprovechable, especial u ordinario.
- Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo, en ejecución de tal servicio, se encuentran en la obligación de recolectar transportar y disponer los residuos sólidos ordinarios en los términos del numeral 43 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto 1077 de 2015, mientras que están excluidos los residuos sólidos especiales, en razón a su naturaleza, composición, tamaño, peso y volumen, a pesar de que los mismos puedan ser gestionados por dichos prestadores, lo que no implica que tal actividad se encuentre bajo la inspección, vigilancia y control de la Superservicios.
- La determinación de las actividades que hacen parte de las cadenas de prestación, así como las complementarias a los servicios públicos domiciliarios, fueron definidas de forma expresa por el legislador, concretamente en la Ley 142 de 1994, motivo por el cual la inclusión de nuevas actividades, se encuentra de manera general a cargo del legislador.

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

Cordialmente,

ANA KARINA MÉNDEZ FERNÁNDEZ.

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>

1. Radicado 20225293353742

TEMA: RESIDUOS SÓLIDOS ESPECIALES

Subtemas: Objeto social múltiple de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

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

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

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

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

6. *“Por el cual se expide el Código de Comercio”*

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

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