



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 729 DE 2020

(octubre 5)

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 990 de 2002², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas a los servicios públicos domiciliarios.”

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

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:

“(…) 1.- ¿Cuál es el alcance que debe darse al artículo 2.3.2.2.4.53 antes mencionado?

2.- ¿Es correcto afirmar que, solo serán remuneradas vía tarifa al prestador, aquellas mayores frecuencias que se encuentren debidamente descritas en el PGIRS?

3.- ¿Puede una persona prestadora del servicio de aseo ejecutar mayores kilómetros o frecuencias de barrido, teniendo en cuenta la necesidad del servicio, y cobrarlos vía tarifa aun cuando el PGIRS no contemple ese número de kilómetros o frecuencias? (...)?

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015^[6]

Resolución CRA 900 de 2019^[6]

CONSIDERACIONES

En relación con los interrogantes planteados, lo primero que ha de indicarse es que el numeral 32 del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 define el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, así:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones. Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

32. Plan de gestión integral de residuos (PGIRS). Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento y control y actualización del PGIRS.”

De otro lado, en relación con el contenido de los citados PGIRS, específicamente en lo que tiene que ver con la continuidad del servicio, el artículo 2.3.2.2.1.4 ibídem señala:

“**ARTÍCULO 2.3.2.2.1.4. Continuidad del servicio.** El servicio público de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida, con las frecuencias mínimas establecidas en este capítulo y aquellas que por sus particularidades queden definidas en el PGIRS, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito.” (Subraya propia)

En línea con lo anterior, en lo que tiene que ver de forma específica con la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el inciso segundo del artículo 2.3.2.2.4.51 ibídem dispone:

“**ARTÍCULO 2.3.2.2.4.51. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas.** Las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de la persona prestadora del servicio público de aseo en el área de prestación donde realice las actividades de recolección y transporte.

La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito (...)”

De acuerdo con lo anterior, se tiene que en materia de continuidad, las frecuencias de prestación de las actividades que componen el servicio público de aseo y, en específico, la de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son: (i) las establecidas en el Decreto Único Reglamentario y (ii) las que por sus particularidades se establezcan en el respectivo PGIRS, salvo que existan, en uno u otro caso, razones de fuerza mayor o caso fortuito que obliguen a su modificación.

Para el caso concreto de la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, lo expuesto se compagina con lo indicado en el artículo 2.3.2.2.2.4.51 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que de manera expresa dispone:

“ARTICULO 2.3.2.2.2.4.53. Frecuencias mínimas de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. La frecuencia mínima de barrido y limpieza del área de prestación a cargo del prestador será de dos (2) veces por semana para municipios y/o distritos de primera categoría o especiales, y de una (1) vez por semana para las demás categorías establecidas en la ley. El establecimiento de mayores frecuencias definidas en el PGIRS para la totalidad del área urbana del municipio y/o distrito o partes específicas de la misma, deberá ser solicitado por el ente territorial al prestador y su costo será reconocido vía tarifa.

Parágrafo. El prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos deberá garantizar la frecuencia mínima de barrido y limpieza, o la que determine el PGIRS en toda el área de prestación a su cargo.”

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones con las que se responden las preguntas planteadas:

1. “¿Cuál es el alcance que debe darse al artículo 2.3.2.2.2.4.53 antes mencionado?”

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.2.4.53 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, el cual debe leerse en forma armónica con los demás que aquí fueron analizados, se tiene que la frecuencia mínima de barrido y limpieza de vías y áreas públicas será de dos (2) veces por semana en municipios o distritos de primera categoría o especiales y de una (1) vez por semana para los demás municipios y distritos. Lo anterior, sin perjuicio que por solicitud del ente territorial, se definan entre éste y el prestador, mayores frecuencias que, en tal caso, deberán ser reconocidas en la tarifa, de manera que se garantice el principio de suficiencia financiera por la vía de la recuperación de los costos asociados a una mayor intensidad en la prestación del servicio.

2. “¿Es correcto afirmar que, solo serán remuneradas vía tarifa al prestador, aquellas mayores frecuencias que se encuentren debidamente descritas en el PGIRS?”

Las frecuencias de prestación de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, pueden ser de dos tipos: (i) las que se establecen en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que son las mínimas a que se refiere el artículo 2.3.2.2.2.4.53 o (ii) las que se establezcan en el respectivo PGIRS, el cual podrá determinar unas frecuencias mayores a las mínimas que deben ser garantizadas por el prestador.

En este contexto, tanto las frecuencias mínimas como las máximas, están remuneradas vía tarifa. Sin embargo, si se pactó con el prestador mayores frecuencias, es decir, más de las establecidas como mínimas las cuales deben ser garantizadas, estas serán verificadas en el PGIRS, el cual podrá contener mayores frecuencias a las mínimas o en su defecto confirmar las mínimas señaladas en el artículo 2.3.2.2.2.4.53.

A manera de ejemplo, para el caso de los prestadores a los cuales les aplica la metodología tarifaria desarrollada en la Resolución CRA 720 de 2015, los artículos 11, 21 y 22 señalan:

ARTICULO 11. Costo Fijo Total (CFT). El costo fijo total por suscriptor del ASP en el municipio y/o distrito (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).

$$CFT=(CCS+CLUS+CBLs)$$

Donde:

- CFT: Costo Fijo Total por suscriptor, en cada una de las APS en el municipio y/o distrito (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).
- CCS: Costo de Comercialización por suscriptor del servicio público de aseo, definido en el artículo 14 de la presente resolución (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).
- CLUS: Costo de Limpieza Urbana por suscriptor, definido en el artículo 15 de la presente resolución (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).
- CBLS: Costo de Barrido y Limpieza por suscriptor, definido en el artículo 21 de la presente resolución (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).

ARTÍCULO 21. Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor (CBLS). El Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas mensual dentro del perímetro urbano por suscriptor será:

$$CBLS = \frac{\sum_{j=1}^m (CBL_j * LBL_j)}{N}$$

Donde:

CBLS: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor (pesos de diciembre de 2014/suscriptor-mes).

CBL_j: Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas, que será como máximo de \$28.985 por la longitud de vías y áreas barridas de la persona prestadora j (pesos de diciembre de 2014/kilómetro).

LBL_j: Longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j, en su APS, según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS y el Programa para la Prestación del servicio y corresponde al promedio de los últimos seis (6) meses (kilómetros/mes), de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la presente resolución.

N: Promedio de los últimos seis (6) meses del número de suscriptores totales en el municipio y/o distrito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la presente resolución.

j: Número de personas prestadoras de la actividad de barrido y limpieza en un mismo perímetro urbano donde j= {1,2,3,4,...,m}.

Parágrafo 1. La longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora j debe corresponder a los definidos en el Programa para la Prestación del Servicio de aseo, con base en lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).

Parágrafo 2. Las áreas públicas a barrer deberán ser convertidas a kilómetros lineales, multiplicando el área (m²) total a barrer por 0,002 km/m².

Parágrafo 3. El aumento de frecuencias de barrido deberá ser solicitado al prestador por parte del municipio y/o distrito, siempre y cuando haya modificado el PGIRS, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo 4. Costo de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas por suscriptor con Aporte Bajo Condición (CBLABC). Cuando el valor total de los equipos y/o activos asociados a esta actividad es aportado por una entidad pública, la proporción de costo de capital en que se reduciría el costo por kilómetro barrido para el CBL es del 32%.

ARTÍCULO 22. Frecuencias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Las frecuencias de barrido serán como mínimo las que establece el artículo 2.3.2.2.2.4.53 del Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

Nótese que conforme al artículo 11 ibídem, el cual desarrolla el costo fijo total, el mismo contiene el costo de barrido y limpieza por suscriptor (CBL) el cual se desarrolla de forma específica en el artículo 21 ibídem, que frente a las áreas barridas y su frecuencia, componente LBLj, se definirá según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS, el cual como fue mencionado, podrá contener las mínimas o unas mayores frecuencias.

A su vez, tanto el parágrafo del artículo 21 como el artículo 22 de la Resolución CRA en mención, señalan que las frecuencias de barrido serán como mínimo las señaladas en el artículo 2.3.2.2.2.4.53 del Decreto 1077 de 2015 y que el aumento de las frecuencias deberá ser solicitado por el municipio y/o distrito, siempre que se haya modificado el PGIRS.

3. “¿Puede una persona prestadora del servicio de aseo ejecutar mayores kilómetros o frecuencias de barrido, teniendo en cuenta la necesidad del servicio, y cobrarlos vía tarifa aun cuando el PGIRS no contemple ese número de kilómetros o frecuencias?”

En línea con la respuesta al anterior interrogante, debe señalarse que no es posible que el prestador modifique de forma unilateral la longitud de vías y áreas barridas definidas en el Programa para la Prestación del Servicio de Aseo, con base en lo establecido en el PGIRS.

Sobre el particular, el artículo 2.3.2.2.2.4.51 del Decreto 1077 de 2015, citado en el aparte de consideraciones del presente concepto, en el inciso segundo señala:

ARTICULO 2.3.2.2.2.4.51. Responsabilidad en barrido y limpieza de vías y áreas públicas. (...)

La prestación de este componente en todo caso deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el PGIRS del respectivo municipio o distrito. La determinación de los kilómetros a barrer deberá tener en cuenta las frecuencias de barrido. (...) (Subraya fuera de texto)

Continuando con el ejemplo señalado en la respuesta al numeral anterior, en la Resolución CRA 720 de 2015, aplicable a grandes prestadores, es decir, aquellos que atienden municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, el artículo 4 define la longitud de barrido así:

ARTÍCULO 4. Definiciones. Para la aplicación de la presente resolución se tendrán en cuenta las siguientes definiciones, además de las consignadas en la normatividad vigente:

(...)

Longitud de barrido: Suma de kilómetros de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.”

A su vez el citado artículo 21 ibídem que define el costo de barrido y limpieza de vías y áreas públicas por suscriptor (CLS), frente al componente de longitud de vías y áreas barridas señala:

LBL_j: Longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora *j*, en su APS, según las frecuencias definidas para el municipio y/o distrito en el PGIRS y el Programa para la Prestación del servicio y corresponde al promedio de los últimos seis (6) meses (kilómetros/mes), de acuerdo con lo establecido en el ARTÍCULO 4 de la presente resolución.

A su vez el párrafo de la citada norma, contempla:

“Párrafo 1. La longitud de vías y áreas barridas por la persona prestadora *j* debe corresponder a los definidos en el Programa para la Prestación del Servicio de aseo, con base en lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).”

Finalmente, el citado artículo 4 ibídem, frente al promedio para los cálculos señala:

“Promedio para los cálculos: Cuando en la presente resolución se determine que los cálculos se realicen con el promedio de: kilómetros de barrido y limpieza, toneladas de residuos, metros cúbicos de lixiviados y número de suscriptores, se tomará el promedio mensual del semestre inmediatamente anterior, así: i) Para los períodos de facturación entre enero y junio, con base en el promedio mensual de: kilómetros, residuos, caudal de lixiviados y número de suscriptores, de julio a diciembre del año inmediatamente anterior y ii) Para los períodos de facturación de julio a diciembre con base en el promedio mensual de: kilómetros, residuos, caudal de lixiviados y número de suscriptores, de enero a junio del año en cuestión, en toneladas/mes, m3/mes y suscriptores/mes, respectivamente.” (Subraya fuera de texto)

Lo anterior, se confirma con la lectura de los considerandos de la Resolución CRA 900 de 2019, que en relación con la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas señala:

“Que la prestación de dicha actividad deberá realizarse de acuerdo con la frecuencia y horarios establecidos en el programa para la prestación del servicio público de aseo, y cumpliendo con las exigencias establecidas en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS del respectivo municipio o distrito.”

Conforme con lo expuesto, la longitud de barrido, es decir, los kilómetros, así como las frecuencias deberán estar acorde a lo señalado en el programa para la prestación del servicio público de aseo y el PGIRS, sin que pueda ser determinado o modificado de forma unilateral por el prestador del servicio y deberá a su vez atender lo señalado en la metodología tarifaria que le aplique al prestador, según se trate de grandes o pequeños prestadores.

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>, 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 PAGINA>.

1. Radicado 20205291764982 y 20205291761812

TEMA: BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS

Subtema: Frecuencias

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 medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.?"
6. "Por la cual se establecen aspectos generales de los acuerdos de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, se regula la solución de las controversias entre prestadores del servicio público de aseo que realicen la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas en un área de confluencia, y se determinan las metodologías para calcular y asignar geográficamente los kilómetros de barrido y limpieza que corresponden a cada prestador en dicha área.?"

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