



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 630 DE 2021

(agosto 20)

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

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

Se presentan varias preguntas sobre la recolección, transporte y gestión de los residuos cárnicos, y la posibilidad de que tales actividades sean desarrolladas por los prestadores del servicio público domiciliario de aseo. Las preguntas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Decreto 1500 de 2007^[6]

Decreto 351 de 2014^[7]

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015^[8]

CONSIDERACIONES

Los artículos 79 de la Ley 142 de 1994 y 6 del Decreto 1369 de 2020 establecen las funciones de la Superservicios que, de manera general, se circunscriben a ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios. En este sentido se presentan algunas consideraciones previas sobre el tema de consulta.

El numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el servicio público domiciliario de acero, así:

“14.24. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. (Modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001). 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 igual sentido, el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, relaciona las actividades o componentes del servicio público de aseo, en los siguientes términos:

“ARTICULO 2.3.2.2.2.1.13. 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, art. 14).”

Por su parte, el artículo 2.3.2.2.2.1.14, siguiente, señala que los costos asociados al servicio público de aseo deberán corresponder a las actividades del servicio allí definidas; es decir, que la tarifa que el usuario y/o suscriptor paga por concepto de prestación del servicio de aseo, debe involucrar cada uno de estos componentes, los cuales deben estar asociados con los costos en que el prestador incurre para prestarlos.

Ahora bien, con fundamento en la definición legal aludida, es pertinente hacer referencia a los distintos residuos que ha contemplado la reglamentación, a través del artículo 2.3.2.1.1, del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en los siguientes términos:

“40. 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.

Igualmente se considera residuo sólido, aquél proveniente del barrido y limpieza de las 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.

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.

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 que sean objeto de regulación del Sistema de Gestión Posconsumo.

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, art. 2°).

Así, el servicio de aseo cubija, entre otras actividades, las de recolección y transporte de residuos principalmente sólidos; es decir, “cualquier objeto, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios”. Estos residuos son recolectados por el prestador del servicio público de aseo. Ahora bien, se precisa que, dependiendo de las características del residuo sólido, éste puede ser catalogado como aprovechable, especial u ordinario.

Ahora bien, en relación con los “residuos orgánicos” que se mencionan en la consulta se señala que en los artículos 2.3.2.2.2.8.79, 2.3.2.2.2.8.81 y 2.3.7.1.3.4 del Decreto 1077 de 2015 solamente se hacen las siguientes referencias a los residuos orgánicos biodegradables y aluden a la recolección y transporte de estos residuos para aprovechamiento, actividad complementaria del servicio público de aseo. Dichos artículos disponen lo siguiente:

“Artículo 2.3.2.2.2.8.79. Características de los vehículos de recolección selectiva. Los vehículos empleados en la recolección y transporte de residuos aprovechables deberán tener entre otras, las siguientes características: (...)

5. Las unidades de almacenamiento de los vehículos destinados al transporte de fracciones de residuos sólidos orgánicos biodegradables deberán tener depósitos estancos y permitir su cierre o cubierta, de manera que impidan la fuga y descarga en la vía pública de los líquidos resultantes, el arrastre y la dispersión de residuos de material particulado y de olores. Deben contar con un mecanismo que permita una rápida acción de descarga para los lixiviados en los sitios dispuestos para tal fin, cuando se trate del transporte de residuos orgánicos (...)”.

“Artículo 2.3.2.2.8.81. Propósitos del aprovechamiento. El aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos sólidos, tiene como propósitos fundamentales: (...)

5. Reducir el caudal y la carga contaminante de lixiviados en el relleno sanitario, especialmente cuando se aprovechan residuos orgánicos (...).”

“Artículo 2.3.7.1.3.4. Manejo de residuos sólidos. Para el manejo de los residuos sólidos en las zonas rurales diferentes a centros poblados rurales, el municipio deberá promover la separación en la fuente para el aprovechamiento de los residuos orgánicos, de acuerdo con las disposiciones ambientales y sanitarias vigentes, y definir con la comunidad sitios de presentación y frecuencias de recolección para el retiro de materiales inorgánicos, y propender por su recolección, transporte, disposición final o aprovechamiento”.

En este orden de ideas, excepcionalmente, será factible la recolección y transporte de estos residuos por parte de los prestadores de la actividad de aprovechamiento y con tales fines.

En este punto, es importante traer a colación lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.1. del Decreto 1077 de 2015, en el que se establece el ámbito de aplicación del Capítulo 2 (Transporte y recolección de residuos aprovechables y no aprovechables) y del Título 2 (Servicio Público de Aseo) del mismo decreto. Veamos:

“Artículo 2.3.2.2.1. Ámbito de aplicación. El presente capítulo aplica al servicio público de aseo de que trata la Ley 142 de 1994, a las personas prestadoras de residuos aprovechables y no aprovechables, a los usuarios, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a las entidades territoriales y demás entidades con funciones sobre este servicio.

Este capítulo no aplica a la actividad disposición final, la cual se regirá por lo dispuesto en el capítulo 3 de este Título.

Tampoco aplica a la gestión de residuos peligrosos, la cual se rige por lo dispuesto en las normas ambientales. (Decreto 2981 de 2013, art. 1)”. (Subrayas fuera del texto)

En este sentido y con respecto a la naturaleza de este tipo de residuos, la Dirección Técnica de Gestión de Aseo de la Superintendencia, encargada funcionalmente del servicio de aseo, manifestó lo siguiente:

“(...) es requisito fundamental para que un residuo pueda ser gestionado por el servicio público de aseo, que no sea peligroso.

Ahora bien, en cuanto a la carne, una vez el animal muere, su carne se empieza a descomponer y a menos que se haga un manejo adecuado de la cadena de frío, este proceso sucederá rápidamente.

Cuando la carne se ha echado a perder, no cumple con las características necesarias para su consumo y los microorganismos actúan para degradarla, tal y como usted lo menciona en su comunicación con la aparición de gusanos. De esto se infiere que se tiene un residuo orgánico y biodegradable.

Por otro lado, se está hablando de un Supermercado por lo cual no se trata de un usuario residencial sino comercial y probablemente gran generador de residuos cárnicos en descomposición.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Decreto 1500 de 2007, por el cual se establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación, define el riesgo a la inocuidad de los alimentos como:

'Riesgo a la inocuidad de los alimentos: Es la probabilidad de que exista un peligro biológico, químico o físico que ocasione que el alimento no sea inocuo'.

Además, la carne es un residuo de animal que si no ofrece las características necesarias para su consumo, estaría ofreciendo el riesgo o peligro biológico en mención, máxime cuando se relata que su estado ya presenta gusanos.

En este sentido, se estaría hablando de un residuo peligroso, en concordancia con el Decreto 351 de 2014, por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades, a menos que se certifique que el material es inocuo y no tiene microorganismos, hongos, virus, etc., lo cual no es el caso, pues se da de baja por lo contrario.

Lo anterior, teniendo en cuenta que este decreto incluye dentro de su ámbito de aplicación, las actividades de beneficio animal o mataderos (artículo 2) y define los residuos o desechos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso procedentes de animales (numerales 5.2 y 5.2.4. del artículo 5) para el manejo dentro de la gestión integral de residuos peligrosos.

En esta línea, le corresponde al generador como responsable del residuo, contar con un gestor de residuos peligrosos autorizado que realice la recolección, transporte y destrucción y/o disposición final de la carne en descomposición.

También se debe tener en cuenta que el numeral 5 del artículo 31 del mencionado Decreto 1500 de 2007, determina:

'5. Destino final. El destino final de los productos no aptos para el consumo humano y su disposición final será reglamentado por el Ministerio de la Protección Social para cada una de las especies animales de que trata el presente decreto. En todos los casos esta actividad será verificada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA'. (Subrayas fuera del texto)

Teniendo en cuenta que los productos cárnicos en descomposición se constituyen en residuos o desechos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso procedentes de animales (numerales 5.2 y 5.2.4. del artículo 5 del Decreto 351 de 2014), le corresponde al generador tener en cuenta las obligaciones de las que habla el artículo 6 y responsabilizarse por la gestión interna y externa de los residuos peligrosos, así como efectuar las acciones de las que habla el artículo 12 del Decreto 351 de 2014 que establece:

'Artículo 12. Tratamiento de residuos o desechos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso. En el Manual para la Gestión Integral de Residuos Generados en los Servicios de Salud y otras Actividades se establecerán los procedimientos y requisitos que se deben tener en cuenta al momento de realizar el tratamiento de los residuos con riesgo biológico o infeccioso, con el fin de garantizar la desactivación o eliminar la característica de peligrosidad, evitando la proliferación de microorganismos patógenos'. (Subraya fuera de texto).

De esta manera, el generador debe determinar la disposición final más adecuada para los residuos peligrosos que genera sin que se produzcan efectos negativos al ambiente.

Ahora bien, como se expresó en la respuesta al punto 1, el Ministerio de Protección Social y el INVIMA son competentes en determinar el destino final que se debe dar a los productos cárnicos no aptos para consumo humano, mientras las autoridades ambientales lo son para otorgar el permiso ambiental a que haya lugar (...)."

CONCLUSIONES

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

“(…) 1. Que la superintendencia de Servicios Públicos, desde su competencia como ente regulador y de vigilancia aclare si estos residuos cárnicos son orgánicos o qué tipo de residuos son. Lo anterior teniendo en cuenta que según la definición de residuo orgánico, son residuos biodegradables de origen vegetal o animal, susceptibles de degradarse biológicamente, es decir, descomponerse. Sin embargo en la respuesta dada por EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE NEMOCÓN están interpretando que estos residuos son infecto contagiosos. ¿No viene siendo el papel higiénico, toallas higiénicas y tampones usados también catalogados en esta categoría?”

Dentro de las funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, no se encuentra la de regulación, ya que esta corresponde a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, en el sector de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, como lo señala el artículo 73 de la ley 142 de 1994.

Los “residuos orgánicos” no se encuentran definidos en las normas legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

La carne de un animal muerto entra en un rápido proceso de descomposición, a menos que se realice un manejo adecuado de la cadena de frío, y si ello no ocurre, la carne es descompuesta por los microorganismos que actúan para degradarla, siendo por tanto un residuo orgánico biodegradable.

El Decreto 1500 de 2007 define el riesgo a la inocuidad de los alimentos, como: “la probabilidad de que exista un peligro biológico, químico o físico que ocasione que el alimento no sea inocuo”, lo que significa que, si un residuo animal no cuenta con las características necesarias para su consumo, podría presentar el riesgo o peligro biológico referido. En este sentido, se estaría no frente a un residuo ordinario sino peligroso, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto 351 de 2014, que sobre el particular señala: “Un residuo o desecho con riesgo biológico o infeccioso se considera peligroso, cuando contiene agentes patógenos como microorganismos y otros agentes con suficiente virulencia y concentración como para causar enfermedades en los seres humanos o en los animales”.

En este orden de ideas, le corresponde al generador responsable del residuo, contar con un gestor de residuos peligrosos autorizado, que realice la recolección, transporte y destrucción y/o disposición final de la carne en descomposición.

“2. Que la superintendencia de Servicios Públicos, desde su competencia como ente regulador y de vigilancia aclare si estos residuos cárnicos se deben incinerar en el establecimiento de comercio tal como lo indica la empresa de servicios públicos de Nemocón cuando cita la ley 9 de 1979 por la cual se dictan Medidas Sanitarias: en su TITULO I. DE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE, (...) (...) Residuos sólidos “ARTICULO 30. Las basuras o residuos sólidos con características infectocontagiosas deberán incinerarse en el establecimiento donde se originen”. De igual forma que aclare si realizar esa incineración no va en contra de otras normas ambientales y sanitarias”.

Teniendo en cuenta que los productos cárnicos en descomposición son residuos o desechos peligrosos con riesgo biológico o infeccioso procedentes de animales (numerales 5.2 y 5.2.4. del artículo 5 del Decreto 351 de 2014), le corresponde al generador tener en cuenta las obligaciones de que trata el artículo 6, y responsabilizarse por la gestión interna y externa de los residuos peligrosos, así como efectuar las acciones señaladas en el artículo 12 del Decreto 351 de 2014.

En este sentido, el generador debe determinar la disposición final más adecuada para los residuos peligrosos que genera, sin que se produzcan efectos negativos al ambiente, siendo el Ministerio de Salud y Protección Social, y el INVIMA las entidades competentes para determinar el destino final que se debe dar a los productos cárnicos no aptos para consumo humano, mientras que las autoridades ambientales lo son, para

otorgar los permisos ambientales a que haya lugar y ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de la gestión externa en el marco de la gestión integral de esos residuos.

“3. Que la superintendencia de Servicios Públicos, desde su competencia como ente regulador y de vigilancia, indique si la empresa de servicios públicos del municipio está obligada a realizar la recolección de estos residuos cárnicos.”

Teniendo en cuenta que la gestión de residuos peligrosos, como es el caso de la carne animal en estado de descomposición, se rige por lo dispuesto en las normas ambientales, la Superservicios carece de competencia para pronunciarse sobre la materia de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

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/consulta-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 PÁGINA>.

1. Radicado 20215291407862

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO.

Subtemas: Recolección y gestión de residuos cárnicos.

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 establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema Oficial de Inspección, Vigilancia y Control de la Carne, Productos Cárnicos Comestibles y Derivados Cárnicos Destinados para el Consumo Humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación”.

7. “Por el cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades”.

8. “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.