



SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

CONCEPTO 69 DE 2022

(febrero 7)

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 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. Una empresa o persona natural contratada por una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios para realizar la recolección, transporte y disposición final de escombros o residuos especiales debe estar habilitada por el Ministerio de transporte para prestar el servicio de transporte terrestre automotor en la modalidad de carga.

2. Las empresas de servicios públicos domiciliarios o sus contratistas que realizan las actividades de recolección, transporte y disposición final de escombros o residuos especiales deben estar habilitada por el Ministerio de transporte para prestar el servicio de transporte terrestre automotor en la modalidad de carga.”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994^[5]

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015^[6]

Circular Conjunta 01 de 2017^[7],

Concepto SSPD-OJ-2016-037

CONSIDERACIONES

Previo a emitir un pronunciamiento sobre la consulta formulada, es necesario reiterar que, a través de la instancia consultiva, no es posible que esta Oficina se pronuncie sobre situaciones de carácter particular y concreto, motivo por el cual, se procederá a emitir un concepto de carácter general, sin que el mismo comprometa la responsabilidad de la Superintendencia, ni tenga carácter obligatorio ni vinculante, ya 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.

Para abordar la consulta es necesario remitirnos al numeral 24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, el cual definió el servicio público de aseo, en los siguientes términos:

“Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)

14.24. Modificado por el art. 1 de la Ley 689 de 2001. Servicio público domiciliario 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 (...)”

De la mano de la anterior definición, las actividades del servicio público de aseo están contempladas en el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que dispone lo siguiente:

“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”.

A su turno, el artículo 2.3.2.1.1. ibídem definió el concepto de residuos de construcción y demolición, en los siguientes términos:

“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. Adóptense las siguientes definiciones:

(...)

39. Residuos de construcción y demolición. Es todo residuo sólido resultante de las actividades de construcción, reparación o demolición, de las obras civiles o de otras actividades conexas, complementarias o análogas (...)

Respecto de los residuos de construcción, esta Oficina Asesora Jurídica, mediante el concepto SSPD-OJ-2016-037, señaló lo siguiente:

“(...) Ahora bien, aun cuando el servicio especial de recolección de escombros tiene una estrecha relación con el servicio ordinario de aseo, las normas ambientales permiten, que cualquier persona natural o jurídica, pública o privada pueda ser en un momento determinado productor, recolector, transportador o quien dispone los escombros; circunstancias que a la luz de las competencias asignadas en virtud del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, impide que esta superintendencia pueda desarrollar sus facultades de inspección, control y vigilancia sobre personas que no prestan un servicio público domiciliario, puesto que el régimen de los servicios públicos no ha contemplado tal actividad como una actividad complementaria del servicio de aseo, como sí, una actividad especial, lo cual descarta de plano la aplicación de las normas sobre servicio público domiciliario de aseo.

En efecto, la norma en mención señala que “Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujeto de aplicación de la presente Ley, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia”, de manera que aquéllas que no presten servicios públicos domiciliarios no son objeto de inspección, vigilancia y control por parte de esta entidad.

Así lo ha señalado esta oficina⁹¹ al considerar lo siguiente:

“No obstante lo anterior, es preciso aclarar que si bien los escombros pueden ser recolectados por una persona prestadora de servicios públicos, dicha circunstancia no conduce a que la recolección de escombros pueda considerarse como una actividad complementaria del servicio público de aseo, en la medida que el legislador no la definió ni reguló dentro de la Ley 142 de 1994, toda vez que puede ser desarrollada por cualquier persona natural o jurídica, privada y pública que, no siempre puede tener la condición de empresa o ente prestador sujetos al control y vigilancia de esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”. Subrayado fuera de texto.

Valga señalar que el actual Decreto 1077 del 2015⁹² compilatorio de las normas reglamentarias de los servicios públicos domiciliarios y otras materias de la cartera de Vivienda, Ciudad y Territorio, derogó entre otras, el Decreto 2981 de 2013⁹³, derogatorio a su vez del Decreto 1713 de 2002, y que conforme con el artículo 1, su ámbito de aplicación quedaba sujeto “al servicio público domiciliario de aseo de que trata la Ley 142 de 1994, a las personas prestadoras del servicio público de aseo de residuos aprovechables y no aprovechables...”, de manera que su aplicación como parte integrante del régimen del servicio público domiciliario de aseo estaba limitada a la condición de “aprovechables y no aprovechables” de los residuos; no obstante distinguir distintas clases de residuos tales como: “Residuos de construcción y demolición”, “Residuo sólido”, “Residuo sólido aprovechable”, “Residuo sólido especial” y “Residuo sólido ordinario”, similares a la concepción del Decreto 1713 de 2002.

Así, aun cuando el Decreto 1077 de 2015, pese a haber derogado el Decreto 2981 de 2013, recogió su contenido y previó la figura de residuo sólido especial de manera similar al servicio especial de aseo, lo cierto

es que su ámbito de aplicación está sujeto al servicio domiciliario de aseo de residuos aprovechables y no aprovechables y el “residuo de construcción y demolición”, actualmente denominado como “escombro”, constituye un residuo distinto de aquéllos a los que le es aplicable el decreto y no se encuentra contemplado como una actividad complementaria del servicio de aseo, al amparo del artículo 1 de la Ley 142 de 1994.

Ahora bien, en materia de responsabilidad sobre la recolección de “**los residuos de construcción y demolición**”, el artículo 2.3.2.2.3.4.4 del Decreto 1077 de 2015, señaló:

“ARTICULO 2.3.2.2.3.4.4. **RECOLECCIÓN DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN.** La responsabilidad por manejo y disposición de los residuos construcción y demolición serán del generador, con sujeción a normas que regulen la materia.

El municipio o distrito deberá coordinar con personas prestadoras del servicio público de aseo o con terceros la ejecución estas actividades y pactar libremente su remuneración para garantizar la recolección, transporte y disposición final adecuados. No obstante, la entidad territorial deberá tomar acciones para eliminación de los de arrojo clandestinos de residuos construcción y demolición en vías, andenes, separadores y públicas según sus características.

La persona prestadora del servicio público de aseo podrá prestar este servicio, y deberá hacerlo de acuerdo con las disposiciones vigentes. En cualquier caso, la recolección, transporte y disposición final residuos de construcción y demolición deberá efectuarse en forma separada del resto de residuos.

El prestador servicio público aseo responsable de la recolección de residuos de construcción y demolición residenciales cuando se haya realizado la solicitud respectiva por parte usuario y la aceptación por parte del prestador. Tales casos, el plazo para prestar el servicio solicitado no podrá superar (5) días hábiles.”

Cabe advertir que la figura de “productor de escombros” o de “residuos de construcción y demolición”, no es equiparable a la de “prestador de servicios públicos” utilizada en el régimen de los servicios públicos domiciliarios; toda vez que la primera hace referencia a cualquier persona jurídica o natural, pública o privada que produzca residuos sólidos sobrantes de las actividades de construcción, reparación o demolición, de las obras civiles o de otras actividades conexas, complementarias o análogas; mientras que la segunda, indudablemente hace relación a las personas a las que alude el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, encargadas de prestar servicios públicos básicos.

No obstante lo anterior, cuando la norma menciona que la persona prestadora del servicio público de aseo “podrá” prestar el servicio de recolección de escombros; distingue la prestación del servicio ordinario de aseo de aquél que es especial, siempre que se efectúe en los términos de la Resolución 541 de 1994⁽¹¹⁾ expedida por el Ministerio del Medio Ambiente o la que la sustituya o modifique.

Ahora, como en la consulta hace referencia a la circular SSPD 00008 de 2007 expedida por esta Superintendencia, es pertinente indicar que la misma se encuentra vigente y su fin es el de informar a los Alcaldes Distritales y Municipales, cuales son las características que según las disposiciones legales deben cumplir los vehículos que se utilizan para la recolección y transporte de **residuos sólidos**, es decir, que la misma no hace referencia a residuos diferentes a estos.

Sin embargo, de acuerdo a la problemática planteada en el sentido de que se están utilizando vehículos de tracción animal para el transporte de escombros, consideramos pertinente indicar que la mencionada Resolución 541 de 1994 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, en lo que tiene que ver con el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición, etc, refiere lo siguiente:

“(…) **Artículo 2:** Regulación: El cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de materiales y elementos está regulado por las siguientes normas:

En materia de transporte

Los vehículos destinados para tal fin deberán tener involucrados a su carrocería los contenedores o platonos apropiados, a fin de que la carga depositada en ellos quede contenida en su totalidad, en forma tal que se evite el derrame, pérdida del material o el escurrimiento de material húmedo durante el transporte. Por lo tanto, el contenedor o platón debe estar constituido por una estructura continua que en su contorno no contenga roturas, perforaciones, ranuras o espacios. Los contenedores o platonos empleados para este tipo de carga deberá estar en perfecto estado de mantenimiento. La carga deberá ser acomodada de tal manera que su volumen esté a ras del platón o contenedor, es decir, a ras de los bordes superiores más bajos del platón o contenedor. Además, las puertas de descargue de los vehículos que cuenten con ellas, deberán permanecer adecuadamente aseguradas y herméticamente cerradas durante el transporte. (…)”

Teniendo en cuenta lo expuesto, ha de concluirse lo siguiente:

-La recolección de escombros no puede considerarse como una actividad complementaria del servicio público de aseo y por tanto no es vigilado por esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

-Que la Circular SSPD 00008 de 2007, aclara a las autoridades municipales y distritales, las características que deben cumplir los vehículos que se utilizan para el transporte de **Residuos sólidos**, los cuales son residuos diferentes a los catalogados como “escombros”.

-Que respecto al cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación, deberán tenerse en cuenta las disposiciones del Ministerio del Medio Ambiente (…)”.

Así las cosas, aunque la recolección, transporte y disposición final de los residuos de construcción y demolición puede ser realizada por los prestadores de servicios públicos domiciliarios, entre otros actores, dichas actividades no hacen parte de la prestación del servicio público de aseo en el marco del régimen de los servicios públicos domiciliarios. En consecuencia, esta Superintendencia no puede definir aspectos operativos sobre el transporte de dichos residuos.

Por su parte, con respecto a los residuos sólidos especiales, el numeral 42 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, los define así:

“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. Adóptense las siguientes definiciones:

(…)

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”.

Así las cosas, los residuos sólidos especiales son aquellos que por su tamaño, naturaleza, volumen y peso no pueden ser recolectados y transportados en las mismas condiciones técnicas y operativas de un residuo ordinario. Ahora, al igual que los residuos de construcción, su gestión puede ser ejecutada por los prestadores de servicios públicos domiciliarios, sin que dicha actividad se enmarque en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, tal como se indica en 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, en la que se indicó 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 peligrosos¹, dentro de los cuales están los eléctricos, electrónicos y hospitalarios, así como tampoco incluye los de construcción y demolición (…)

CONCLUSIONES

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

En el régimen de los servicios públicos domiciliarios, la recolección y transporte de escombros y residuos especiales, no hacen parte del servicio público de aseo ni de sus actividades complementarias, por lo tanto, esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios no ejerce sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre las personas naturales o jurídicas que ejercen dicha actividad. En ese sentido, no es posible que esta Superintendencia efectúe pronunciamientos sobre una materia que escapa de su órbita competencial.

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 PAGINA>.

1. Radicado 20215292123492

TEMA: RECOLECCIÓN Y TRANSPORTE DE ESCOMBROS. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

Subtema: Funciones de la SSPD

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 medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”
7. “Esquema operativo de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y régimen de transición para implementar el esquema operativo definido por el Decreto 596 de 2016, que modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015”.
8. Concepto SSPD-OJ-241 de 2014
9. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
10. Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo.

11. Por medio de la cual se regula el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales, elementos, concretos y agregados sueltos, de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación.10,5

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