



## **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

### **CONCEPTO 84 DE 2022**

(febrero 17)

#### **Ref. Solicitud de concepto<sup>131</sup>**

#### **COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>132</sup>, 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<sup>133</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>134</sup>.

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:

"(...) respetuosamente solicito a ustedes, se aclare si en trasfondo del marco normativo aplicable al servicio público de aseo y a la gestión de residuos sólidos, una empresa prestadora del servicio de aseo municipal debidamente conformada, que cuenta con una planta de tratamiento de residuos orgánicos, mediante compostaje y humificación, puede brindar los servicios regionales de manejo de los desechos en referencia

Adicionalmente, se oriente cual sería el procedimiento y condiciones tarifarias aplicables a esta alternativa en caso de ser viable el escenario planteado. (...)".

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>[5]</sup>

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015<sup>[6]</sup>

## **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 Superintendencia, 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.

Previo a abordar el tema objeto de consulta, es necesario señalar que quienes presten uno cualquiera de los servicios públicos domiciliarios listados en el artículo 10 de la Ley 142 de 1994, “acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible”, o cualquiera de las actividades complementarias a los mismos, deberán constituirse previamente como prestadores de servicios públicos domiciliarios, atendiendo para ello lo dispuesto en el artículo 15 ibídem, es decir, asumiendo cualquiera de las formas asociativas que allí se describen. De igual forma, una vez constituidos como tales, deberán dar cumplimiento a todas las obligaciones legales y regulatorias que por tal causa se generan.

En claro lo anterior, se procede a precisar que el servicio público de aseo se encuentra definido en el numeral 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

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

(...)

**14.24. Servicio público de aseo.** Modificado por el art. 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. (...)” (Negrilla fuera de texto)

En igual sentido, a través de los artículos 2.3.2.2.2.1.13 y 2.3.2.2.2.1.14 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, se hace una relación de las actividades que comprende el servicio público de aseo y de los costos asociados al mismo, 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” (Negrilla fuera de texto)

“**Artículo 2.3.2.2.1.14. Costos asociados al servicio público de aseo.** Los costos asociados al servicio público de aseo, deberán corresponder a las actividades del servicio definidas en este capítulo.

Igualmente, deberá incorporar los de limpieza de playas en áreas urbanas definidas por la entidad territorial en el PGIRS.

En el caso de los residuos de construcción y demolición así como de otros residuos especiales, el usuario que solicite este servicio será quien asuma los costos asociados con el mismo. Este servicio podrá ser suministrado por la persona prestadora del servicio público de aseo de conformidad con la normatividad vigente para este tipo de residuos.

**Parágrafo.** El precio por la prestación del servicio público de aseo para el manejo de residuos de construcción y demolición, así como de otros residuos especiales, será pactado libremente por el usuario que lo solicite y la persona prestadora del servicio. (Decreto 2981 de 2013, art. 15). (Subrayas fuera del texto)

Conforme con lo anterior, es claro que la cadena de prestación del servicio de aseo se compone de una serie de actividades necesarias para que el servicio se preste con calidad y continuidad, como lo exige la ley, y que adicionalmente existen otras actividades complementarias al mismo, que de igual forma deben ser desarrolladas por el prestador del servicio, y a las que de igual forma aplica el régimen de estos servicios<sup>71</sup>.

De igual forma, el artículo 2.3.2.2.1.14. determina que los costos asociados al servicio deben corresponder a dichas actividades, lo que significa, que la tarifa que el usuario y/o suscriptor paga por concepto de la prestación de tal servicio, debe involucrar cada uno de estos componentes.

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).

De acuerdo con estas definiciones, es dable colegir que el servicio de aseo cobija, 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". El generador de dichos residuos los presenta para que sean recolectados por parte del prestador del servicio público de aseo, residuos que, dependiendo de sus características, serán catalogados como aprovechables, especiales u ordinarios.

Así las cosas, se observa que en las definiciones mencionadas no se encuentra la referente a "residuo orgánico" a que alude la consulta, lo que significa que este tipo de residuos no se encuentran definidos ni en las normas legales, ni en las reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, ni tampoco la gestión de los mismos.

En efecto, en relación con los "residuos orgánicos" que se mencionan en la consulta, es dable indicar que únicamente 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, se hacen las siguientes referencias a los residuos orgánicos biodegradables, los cuales aluden a la recolección y transporte de los mismos para aprovechamiento, actividad complementaria del servicio público de aseo. Veamos:

**"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 (...)"

(Subrayas fuera del texto)

**"Artículo 2.3.2.2.2.8.81. 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 (...)"

(Subrayas fuera del texto)

**"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".

(Subrayas fuera del texto)

En este orden de ideas y conforme con lo indicado, excepcionalmente, será factible la recolección y transporte de residuos de esta naturaleza, por parte de los prestadores de la actividad de aprovechamiento y para los propósitos señalados en la norma.

Así las cosas, es dable concluir que la recolección, transporte y disposición final de los residuos orgánicos, así como del aprovechamiento de los mismos a través del desarrollo de actividades de compostaje y humificación, se encuentran por fuera del ámbito de aplicación de las normas que regulan el servicio público de aseo y, por ende, de la órbita de competencia de esta Superintendencia.

## **CONCLUSIONES**

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

1. La cadena de prestación del servicio de aseo se compone de una serie de actividades necesarias para que el servicio se preste con calidad y continuidad, como lo exige la ley, y adicionalmente existen otras actividades complementarias al mismo, que de igual forma deben ser desarrolladas por el prestador del servicio, y a las que de igual forma aplica el régimen del mismo. Lo anterior, a la luz de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.
2. Los costos asociados al servicio público de aseo deben corresponder a las actividades mencionadas en el numeral anterior, lo que significa que la tarifa que el usuario y/o suscriptor paga por concepto de la prestación de tal servicio, debe involucrar cada uno de estos componentes. Lo anterior, según lo prevé el artículo 2.3.2.2.1.14 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.
3. Los distintos residuos que ha contemplado la reglamentación, a través del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, son (i) el residuo sólido; (ii) el residuo sólido aprovechable; (iii) el residuo sólido especial; y (iv) el residuo sólido ordinario.
4. Los “residuos orgánicos” no se encuentran definidos ni en las normas legales, ni en las reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de los servicios públicos domiciliarios, ni tampoco la gestión de los mismos.
5. La recolección, transporte y disposición final de los residuos orgánicos, así como el aprovechamiento de los mismos a través del desarrollo de actividades de compostaje y humificación, se encuentran por fuera del ámbito de aplicación de las normas que regulan el servicio público de aseo y, por ende, de la órbita de competencia de esta Superintendencia.

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 20225290126592

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO

Subtemas: Residuos Orgánicos. Manejo.

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. Artículo 14 de la Ley 142 de 1994: "14.2. ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA DE UN SERVICIO PÚBLICO. Son las actividades a que también se aplica esta Ley, según la precisión que se hace adelante, al definir cada servicio público. Cuando en esta Ley se mencionen los servicios públicos, sin hacer precisión especial, se entienden incluidas tales actividades."

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