



## SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

### CONCEPTO 511 DE 2019

(septiembre 10)

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Ref. Su solicitud de Concepto<sup>131</sup>**

#### **COMPETENCIA Y ALCANCE DEL CONCEPTO**

De conformidad con lo establecido en el numeral 2o del artículo 11 del Decreto 990 de 2002<sup>121</sup>, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios, "...absolver las consultas jurídicas externas relativas a los servicios públicos domiciliarios".

En desarrollo de tal función, la respuesta se emite conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>131</sup>, sustituido por el artículo 1o de la Ley 1755 de 2015<sup>141</sup>, es decir, que la respuesta corresponde a una interpretación jurídica de la normativa que conforma el Régimen de los servicios públicos domiciliarios, y que realiza esta oficina como área encargada de absolver las consultas jurídicas externas, dentro del marco de competencia de la entidad y de manera general respecto del tema jurídico planteado, razón por la cual, los criterios contenidos en los conceptos, no son vinculantes ni de obligatorio cumplimiento.

De igual manera, teniendo en cuenta lo previsto en el párrafo 1o del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, esta Superintendencia no puede exigir, que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios, se sometan a aprobación previa suya, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así como en la realización de actos de coadministración a sus vigiladas.

#### **RESUMEN**

Los costos de las fórmulas tarifarias contemplados por el artículo 90 de la Ley 142 de 1994 y la metodología tarifaria prevista en las Resoluciones CRA 720 de 2015 y 853 de 2018, involucran actividades que no se limitan a la recolección y demás de los residuos sólidos generados por el usuario. De ahí que, actividades como la poda de árboles, corte de césped, lavado de áreas públicas, limpieza de playas e instalación de

cestas dentro del perímetro urbano, deban ser facturadas por el prestador del servicio de aseo, indistintamente de que el usuario genere o no residuos sólidos.

## **CONSULTA**

Frente a las siguientes situaciones de hecho:

“1. En el municipio de Pereira, corregimiento la Florida se cobra el servicio público de aseo en la misma factura de energía.

2. La actividad que se realiza en el inmueble objeto del cobro del servicio público es social, así opera la defensa civil.

3. A ellos les están cobrando un servicio público que les prestan, teniendo en cuenta que no generan basuras y por consiguiente no da lugar a recolección.

4.- El mayor valor cobrado en la factura es por concepto de aseo.”

En la consulta se plantean los siguientes interrogantes:

“1.- Se sirva ordenar a quién corresponda aclarar si el servicio público de aseo se puede cobrar sin que se generen residuos.

2.- Informar si los inmuebles que se dedican a prestar un servicio social a la comunidad como la Defensa Civil, goza de un beneficio especial en cuanto a las tarifas en la prestación de los servicios públicos.”

## **NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE**

Ley 142 de 1994<sup>[6]</sup>

Resolución CRA 720 de 2015<sup>[6]</sup>

Resolución CRA 853 de 2018

Concepto SSPD-OJ-2014-059

## **CONSIDERACIONES**

La Ley 142 de 1994 determinó en su artículo 90 los elementos de las fórmulas tarifarias, advirtiendo los cargos mínimos que conforme con la regulación expedida por las comisiones de regulación de cada servicio, las personas prestadoras pueden cobrar:

“**Artículo 90.** Elementos de las fórmulas de tarifas. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio.

Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

Se considerarán como costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que de acuerdo a definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación, son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia.

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales.

El cobro de estos cargos en ningún caso podrá contradecir el principio de la eficiencia, ni trasladar al usuario los costos de una gestión ineficiente o extraer beneficios de posiciones dominantes o de monopolio. Las comisiones de regulación siempre podrán diseñar y hacer públicas diversas opciones tarifarias que tomen en cuenta diseños óptimos de tarifas. Cualquier usuario podrá exigir la aplicación de una de estas opciones, si asume los costos de los equipos de medición necesarios.”

De este modo, las fórmulas tarifarias deben estar compuestas básicamente por tres elementos, así:

1. Un **cobro del cargo por unidad de consumo**, que se traduce en la premisa del artículo 146 de la Ley 142 de 1994, según la cual “el consumo es el elemento principal del precio”, toda vez que refleja el costo que el usuario paga por la unidad de servicio consumido respecto de cada uno de los servicios públicos domiciliarios, se trate del kilovatio de energía (kwh) o metro cúbico (m3) de agua o gas natural; pues en lo que atañe al servicio de aseo, este sistema de medida no es aplicable puesto que no tiene cobro de cargo por unidad, pero sí por metro cúbico (m3) de generación de residuos sólidos.

En relación con este último servicio, si bien al amparo del numeral 14.24 del artículo 24 de la Ley 142 de 1994 el servicio de aseo es definido como “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, aprovechamiento y disposición final de tales residuos...”, claramente estas últimas actividades complementarias también hacen parte del servicio de aseo y por tanto deben ser objeto de cobro, indistintamente de que no haya generación de residuos sólidos por parte del suscriptor y/o usuario.

Así, aun cuando las connotaciones de salubridad pública impiden que el servicio de aseo sea objeto de suspensión y existen casos como el del inmueble desocupado que no genera residuos sólidos, en el cual es factible no cobrar la recolección y el transporte, lo cierto es que las demás actividades o componentes deben ser prestados independientemente de las condiciones del usuario, tal como lo es la actividad de barrido y limpieza de áreas públicas y en consecuencia son objeto de cobro dados los costos fijos y variables de la prestación del servicio.

En efecto, ha de recalarse que a ningún usuario de servicios públicos se le puede exonerar del pago del servicio de aseo, aun en caso de que no se produzcan residuos sólidos, pues el prestador incurre en un costo fijo medio de referencia que incluye el concepto de Costo de Limpieza Urbana (CLUS), que involucra la suma del costo mensual de poda de árboles, corte de césped, lavado de áreas públicas, limpieza de playas e instalación de cestas dentro del perímetro urbano, conforme con lo establecido en el artículo 15 de la Resolución CRA 720 de 2015<sup>[7]</sup>, expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA, para grandes prestadores, pues en lo que tiene que ver con pequeños prestadores, es decir con aquellas personas que atiendan hasta 5.000 suscriptores, el artículo 17 de la Resolución CRA 853 de 2018<sup>[8]</sup>, también considera el mismo costo, pero lo denomina Costo de Referencia para la Limpieza Urbana por Suscriptor (CRLUS).

En ese sentido, conforme con el número de suscriptores atendidos por el prestador, deberá aplicarse una u otra resolución, bajo el entendido que constituyen el régimen tarifario, conforme con el cual los prestadores calculan sus tarifas.

Claro lo anterior y, volviendo al punto inicial, las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios deben fundamentar esencialmente el cobro de los consumos en sus facturas a través del cargo por unidad de consumo siempre que exista consumo, y cuando no sea posible su medición directa pero exista el consumo, deberán acudir a las figuras de los consumos promediados contemplados en la ley general de servicios, o a las formas subsidiarias de determinar el consumo previstas en el artículo 146 de la Ley 142 de 1994.

2. Por otro lado, se encuentra el **cobro de un cargo fijo**, sobre el cual esta Oficina se pronunció en concepto SSPD-OJ-2014-059, así:

“...Ahora bien, la ley considera como **costos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del suministro, aquellos denominados costos fijos de clientela, entre los cuales se incluyen los gastos adecuados de administración, facturación, medición y los demás servicios permanentes que, de acuerdo a las definiciones que realicen las respectivas comisiones de regulación,** son necesarios para garantizar que el usuario pueda disponer del servicio sin solución de continuidad y con eficiencia. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original)

Con todo, cuando el numeral 2 del artículo 90 de la Ley 142 de 1994 indica que no importa el nivel de uso del servicio, quiere decir que el cargo fijo se cobra a quienes cuenten con el contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios, sin que se tenga en cuenta para el cobro de éste cargo la utilización del servicio, puesto que él obedece a la posibilidad con que cuenta el usuario de utilizarlo en el momento que lo necesite; en otros términos, hace referencia a la disponibilidad del servicio.

Por tal razón, el usuario que haya incumplido con sus obligaciones contractuales o que no haya podido utilizar el servicio, no queda exonerado de realizar el pago del cargo fijo, toda vez que la empresa está disponible para la prestación del servicio y en esta medida la normativa vigente la faculta para efectuar este cobro.

El usuario sólo estaría exonerado del cobro de cargo fijo en los casos de falla en la prestación del servicio conforme al artículo 137 de la Ley 142 de 1994, cuando el servicio sea suspendido de común acuerdo de conformidad con el artículo 138 ibídem, cuando el contrato se de por terminado o cuando la regulación así lo señale de manera expresa. De acuerdo con esto, se tiene que el cobro del cargo fijo debe pagarse independientemente de que el inmueble se encuentre ocupado o no, toda vez que éste refleja los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio, independientemente de su nivel de uso”.

3. Finalmente, un **cargo por aportes de conexión**, el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio y que también podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales. Desde luego para el servicio de aseo, no aplica, considerando que la vinculación no requiere de una infraestructura de conexión.

En consideración con lo anterior, en caso de que el usuario y/o suscriptor no produzca residuos sólidos, cuyo caso palmario es el de inmuebles desocupados, si bien el consumo, en principio, debe ser cero (0), pues se encuentra deshabitado o no se ejerce ninguna actividad y por ello no debiera haber cobro, deberá cancelar el cargo fijo correspondiente, como quiera que existen otras actividades complementarias del servicio de aseo que debe desarrollar el prestador, que constituyen costos reconocidos a nivel regulatorio a través de las fórmulas tarifarias.

Ahora, téngase en cuenta que indistintamente de la actividad o de la condición del usuario de los servicios públicos, el artículo 12 de la Ley 142 de 1994, resalta que “[e]l incumplimiento de las entidades oficiales de sus deberes como usuarios de servicios públicos, especialmente en lo relativo a la incorporación en los

respectivos presupuestos de apropiaciones suficientes y al pago efectivo de los servicios utilizados, es causal de mala conducta para sus representantes legales y los funcionarios responsables, sancionable con destitución”, de suerte que, tratándose de usuarios del sector oficial, el no pago de los mismos supone causal de mala conducta.

Hechas las anteriores precisiones, como respuesta a la primera pregunta, al amparo de lo previsto por el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, no sólo están compuestas por el cargo por consumo, sino por el cargo fijo, además del costo de conexión. De ahí que, tratándose del servicio de aseo, al margen de la producción o no de residuos, de acuerdo con las fórmulas tarifarias previstas en las Resoluciones CRA 720 de 2015<sup>91</sup> y 853 de 2018<sup>92</sup>, existen actividades complementarias del servicio de aseo que desarrolla el prestador, como la poda de árboles, corte de césped, lavado de áreas públicas, limpieza de playas e instalación de cestas dentro del perímetro urbano, cuyo costo se encuentra reconocido y por tanto puede ser objeto de cobro a través de la factura.

En todo caso, de existir inconformidad en torno a la facturación del servicio, el usuario puede presentar la respectiva reclamación en sede del prestador y acceder a los recursos de reposición y subsidiariamente el de apelación para que esta Superintendencia conozca del mismo en segunda instancia. Estos recursos, en los términos del artículo 154 de la Ley 142 de 1994, deben interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de conocimiento de la decisión, los cuales se presentan de manera simultánea, es decir al mismo tiempo. En ningún caso proceden reclamos contra facturas que tengan más de cinco (5) meses de haber sido expedidos por los prestadores de servicios públicos.

Contra el rechazo del recurso de reposición y el subsidiario de apelación, procede el recurso de queja que se deberá interponer ante el mismo funcionario que denegó el recurso, es decir el prestador o ante la Superintendencia de Servicios Públicos directamente.

En cuanto a la segunda pregunta esta Oficina Asesora Jurídica desconoce que la Defensa Civil goce de privilegios tarifarios. Por regla general no hay exoneración en el pago de los servicios públicos domiciliarios, sin distinción de la calidad o condición del usuario beneficiario.

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/?q=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 No. 20198300113682

TEMA: COBRO SERVICIO ASEO

Subtemas: carácter oneroso del servicio público domiciliario de aseo.

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 el cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"
6. "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones".
7. "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones"
8. "Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones"
9. "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones"
10. "Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones"

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