

CONCEPTO 521 DE 2011

(septiembre 05)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Radicado No.: 20111330611721

Fecha: 05-09-2011

Bogotá D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2011-521

Señor

HECTOR GUTIERREZ

Calle 40 Norte Número 6N - 38 Barrio La Isla

Cali - Valle

Ref. Su solicitud de concepto¹

Respetado señor Gutierrez.

Se basa la consulta objeto de estudio en determinar (i) si existe alguna norma jurídica que obligue a las viviendas de zonas rurales, a pagar tarifa alguna por el concepto de barrido y limpieza de áreas y vías públicas, máxime en aquellos casos en que en dichas zonas no existen vías pavimentadas y la actividad nunca se ejecuta, y (ii) si un concepto es norma jurídica que sirva para el cobro de una tarifa de un servicio público.

Hemos recibido la consulta de la referencia y antes de brindarle una respuesta debemos advertir que la misma se formula con el alcance previsto en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en respuesta a una petición en la modalidad de consulta, constituyen orientaciones y puntos de vista que no comprometen la responsabilidad de la entidad ni tienen carácter obligatorio ni vinculante.

En tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas, deben darse en forma que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, ni crean situaciones jurídicas.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero² del artículo 79 de la Ley 142 de 1994³, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁴ esta Superintendencia no puede exigir, en ningún caso, que los **actos o contratos** de una empresa de servicios públicos se sometan a aprobación previa suya.

Hechas las anteriores precisiones, esta Oficina se pronuncia de manera general sobre los temas consultados, en los siguientes términos:

De conformidad con el numeral 14.24 del artículo 14 de la ley 142 de 1994, Modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001 el servicio público de aseo es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos, el cual incluye 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.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 1713 de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en relación con la prestación del servicio público de aseo, se señalan como componentes del mismo: la recolección, el transporte, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped y la poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, el lavado de estas áreas, la transferencia, el tratamiento, el aprovechamiento y la disposición final.

Respecto a la actividad de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el citado Decreto 1713 definió a través de los artículos 52 al 60, la responsabilidad de las personas prestadoras del servicio de aseo para llevar a cabo esta actividad, así como la obligación de las mismas en cuanto al establecimiento de las macrorrutas y microrrutas, las frecuencias y horarios de barrido.

Es importante mencionar que en el Artículo 52 ídem, se establece que las labores de barrido y limpieza de vías y áreas públicas son responsabilidad de las personas prestadoras del servicio de aseo y deberán realizarse con una frecuencia tal que estén siempre limpias y aseadas, aclarando que **en calles no pavimentadas y en áreas donde no sea posible realizar el barrido por sus características físicas, se desarrollarán labores de limpieza manual**, en los siguientes términos:

*(...) **Parágrafo 1º.** En calles no pavimentadas y en áreas donde no sea posible realizar el barrido por sus características físicas, se desarrollarán labores de limpieza manual, en los términos definidos en el presente Decreto.*

Con relación a la actividad de recolección, los prestadores del servicio público de aseo deben dar cumplimiento al

Decreto mencionado, y de manera particular a lo reglamentado en el Capítulo III, a través del cual se establecen los requisitos y las condiciones de cumplimiento por partes de las empresas:

Artículo 30. Recolección separada. *La recolección de los residuos o desechos sólidos ordinarios debe hacerse en forma separada de los residuos correspondientes al servicio especial.*

(...) **Artículo 34. Horarios de recolección.** *La persona prestadora del servicio de aseo determinará el horario de la recolección de los residuos sólidos teniendo en cuenta la cantidad de residuos generados, las características de cada zona, la jornada de trabajo, el clima, la capacidad de los equipos, las dificultades generadas por el tráfico vehicular o peatonal y cualquier otro elemento que pueda tener influencia en la prestación del servicio.*

Artículo 35. Frecuencias de Recolección. *La frecuencia de recolección dependerá de la naturaleza de los residuos y de los programas de aprovechamiento de la zona. Para residuos que contengan material putrescible, la frecuencia mínima del servicio de recolección dependerá de las características del clima o de la zona y deberá incrementarse para prevenir la generación de olores y la proliferación de vectores asociados con la acumulación y descomposición de tales residuos.*

En el caso de servicios a grandes generadores, la frecuencia dependerá de las características de la producción.

Artículo 36. Divulgación de Rutas y Horarios. *La recolección se efectuará según horarios y frecuencias en las macro rutas y micro rutas establecidas previamente, los cuales deberán darse a conocer a los usuarios utilizando medios masivos de difusión de amplia circulación local, o en las facturas de cobro de servicios de aseo.*

Artículo 37. Cumplimiento de las Rutas. *Las rutas y horarios deberán ser cumplidas por las personas prestadoras del servicio público de aseo de conformidad con los contratos de condiciones uniformes. Todo cambio en las rutas, horarios o frecuencias deberá ser notificado con tres (3) días de anterioridad a los usuarios afectados, salvo caso fortuito o de fuerza mayor...*

Según lo expuesto, las empresas prestadoras de servicios públicos y los usuarios deben dar estricto cumplimiento a la normativa expedida en materia de la prestación del servicio público domiciliario de aseo. En ese contexto, **en caso que la empresa cobre por las actividades de prestación sin desarrollarlas, podrá ser sujeta de las acciones de control y vigilancia asignadas a esta Superintendencia.**

En todo caso, es claro que el hecho que no se realice la actividad de barrido y limpieza o despápele, frente a cada uno de los predios usuarios del prestador no es óbice para dejar de cobrar dicha actividad. Lo anterior siempre y cuando la actividad sea prestada y no configure un cobro no autorizado.

Para terminar con este punto, vale la pena mencionar las resoluciones que fijan los parámetros tarifarios, estas son las Resoluciones CRA [351](#) y [352](#) de 2005.

De igual forma, ha de tenerse en cuenta el hecho que el régimen de tarifas en aseo en zona urbana en regulado mientras que en zona rural es vigilado.

Por último, en relación con la obligatoriedad de los conceptos emitidos por autoridades administrativas como la Superintendencia, se reitera lo dicho en la introducción del presente documento, en el sentido de señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, ni crean situaciones jurídicas.

En este orden de ideas, un concepto jurídico no constituye una norma de obligatorio cumplimiento, del cual pueda derivarse la facultad de cobro de tarifas de un servicio público, máxime cuando los conceptos jurídicos, conforme a la posición del Consejo de Estado⁵, no constituyen actos administrativos, y menos de carácter normativo que lo hagan susceptibles de acciones tales como la nulidad, pues mediante el mismo no se establece ninguna disposición o regla que produzca efectos jurídicos, de allí que no es oponible ni vincula a los particulares como tampoco a autoridad alguna.

En la oportunidad citada, el Consejo de Estado señaló:

“Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella.

De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra ...(...)

Si esa opinión, juicio o apreciación dada en un concepto jurídico, es o no acertada jurídicamente, no es algo que sea susceptible de examinar por esta Jurisdicción de manera separada y directa. *Lo que esta Jurisdicción puede examinar y controlar en cuanto a su legalidad, son las decisiones o actos que definan situaciones jurídicas, generales o particulares, que se llegaren a dar tomando como fundamento un concepto jurídico de esa naturaleza, en tanto **elemento o criterio de interpretación de las normas aplicadas al***

caso (...)” (resaltado fuera del texto original).

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la siguiente dirección: <http://basedoc.superservicios.gov.co>. Ahí encontrará normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, en particular los conceptos emitidos por esta Entidad.

Cordialmente,

MARINA MONTES ALVAREZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

1 Reparto 1251, Radicado 20118500062532

Preparado por: FERNANDO ENRIQUE BOBADILLA - Asesor Oficina Asesora Jurídica

Revisado por: MARÍA DEL CARMEN SANTANA - Asesora Oficina Asesora Jurídica

TEMA: BARRIDO Y LIMPIEZA DE VÍAS Y ÁREAS PÚBLICAS. El servicio debe prestarse aún en zonas no pavimentadas. **CONCEPTOS ADMINISTRATIVOS.** Según el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, no son vinculantes ni generan efectos jurídicos

2 PARÁGRAFO 1o. *En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya. El Superintendente podrá, pero no está obligado, visitar las empresas sometidas a su vigilancia, o pedirles informaciones, sino cuando haya un motivo especial que lo amerite.*

3 Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

4 Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994.

5 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejero Ponente: Rarafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00050-01.