

# RÉGIMEN LEGAL DEL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO

Javier Ramírez Gómez\*

## Resumen

*La Ley 142/94 contiene las reglas generales aplicables a los servicios públicos domiciliarios, que para el caso del servicio de aseo son desarrollados por decretos posteriores que fijan las pautas de calidad, continuidad y eficiencia que se deben observar en el mismo. De otra parte, una mirada retrospectiva al marco legal de aseo nos permite concluir que en la actualidad los componentes técnicos de éste son acompañados con las responsabilidades ambientales y sanitarias que envuelve la prestación del servicio de aseo. De allí que la orientación específica del decreto 1713/02 se resume en el concepto de gestión integral de residuos sólidos, que implica darles a las basuras el tratamiento técnico que menor impacto produzca sobre el medio ambiente. Así mismo, encontramos que la dinámica del sector propugna una competencia más abierta entre los distintos operadores y la aplicación de opciones tarifarias basadas en la medición o aforo individual de cada usuario como una forma de alcanzar un mayor nivel de equidad en los cobros realizados en la facturación.*

**Palabras claves:** Servicios públicos, garantías sociales, derechos esenciales.

## Abstract

Law 142/94 contains the rules applicable to domiciliary public services. In the case of cleanliness service, these rules are developed by further decrees that state the quality,

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2005  
Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2005

\* Abogado de la Universidad del Norte. Especialista en Derecho Constitucional y Parlamentario, Universidad Externado de Colombia - Autónoma de Madrid. Especialista en Servicios Públicos Domiciliarios, Universidad Externado de Colombia. Profesor de Derecho Constitucional General, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). [jramirez@aaa.com.co](mailto:jramirez@aaa.com.co)

continuity and efficiency standards, which have to be observed in it. On the other hand, a retrospective view to the cleanliness legal framework allow us to conclude that nowadays its technical components are matched with the environmental and sanitary responsibilities of the cleanliness service. Thence the specific orientation of decree 1713/02 can be summarized in the concept of integral management of solid residues that implies giving sewage the technical treatment that produces the less impact on the environment. In the same way, we find that the sector dynamic advocates for a wider competence among the different operators and for the application of tariff options based on the individual gauging or measurement of each user as a way of achieving a higher level of equity in the collection of money for invoicing.

**Key words:** Public services, social guarantees, essential rights.

## 1. MARCO JURÍDICO

### 1.1. ANTECEDENTES NORMATIVOS

#### 1.1.1. Código de Recursos Naturales Renovables

El primer antecedente legislativo al cual debemos hacer alusión lo encontramos en el decreto-ley 2811/74, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que en su título III, «*De los residuos, basuras, desechos y desperdicios*», consagraba algunas reglas especiales para el manejo de los residuos, basuras, desechos y desperdicios con base en los mejores métodos que los avances de la ciencia y tecnología pusieran al servicio del hombre. Por otra parte, se buscaba incentivar la investigación científica para desarrollar nuevos métodos para el tratamiento, recolección, aprovechamiento y disposición final de las basuras que permitieran mitigar los impactos nocivos de estas actividades sobre el medio ambiente y el hombre.

De las previsiones contenidas en el decreto 2811/74 debemos resaltar de forma particular el contenido del artículo 37 del mismo, en el cual se les asigna a los municipios el deber de organizar «*servicios adecuados de recolección, transporte y disposición final de basuras*», orientación normativa que persiste hasta hoy, conforme lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 142/94 y 4 del decreto 1713/02. El artículo 37, además, refleja la con-

cepción estatista de prestación de los servicios públicos domiciliarios imperante en la época, en la medida en que supedita la prestación del servicio de aseo por parte de personas naturales o jurídicas de derecho privado, a la obtención de una autorización previa ajustada a los requisitos y condiciones que haya fijado el Gobierno; se trata, por tanto, de una actividad de monopolio del Estado que sólo excepcionalmente puede ser delegada en los particulares.

### 1.1.2. Código Sanitario Nacional

Posteriormente, el tema de los residuos sólidos fue desarrollado en el título I, «*De la protección del medio ambiente*», de la Ley 9ª/79, Código Sanitario Nacional, en el cual se establecían las bases legales para mantener unas condiciones sanitarias del ambiente que permitieran asegurar el bienestar y la salud humana; de tal forma que la Ley 9ª/79 contenía los procedimientos y medidas para regular, legalizar y controlar las descargas de residuos y materiales con la potencialidad suficiente para afectar las condiciones sanitarias del ambiente.

El tratamiento conferido al tema de los residuos sólidos en la Ley 9ª/79 (Arts. 22 al 35) obedece a una perspectiva muy ligada a la preservación de la salud pública, por ende, uno de los objetivos principales de esta disposición normativa consistía en mitigar los impactos sanitarios que la actividad de generación, recolección, tratamiento y disposición final de residuos pudiera conllevar para la vida humana; en este sentido, expresamente se erige al Ministerio de Salud como la autoridad competente para otorgar las licencias y autorizaciones que dichas actividades requieran, así como para oficializar las normas técnicas colombianas que debían ser observadas en el desarrollo de las mismas.

La Ley 9ª /79 proscribe la quema de basuras al aire libre como técnica para su eliminación, salvo que medie autorización del Ministerio de Salud; al tiempo que establece la obligación a cargo de los productores de residuos patógenos o con características infectocontagiosos de incinerarlos en el mismo establecimiento en donde se originen; igualmente persigue que la actividad de almacenamiento de los residuos se realice de tal forma que impida la proliferación de insectos, la producción de olores, el arrastre de desechos o cualquier otro fenómeno de repercusiones negativas para la salud o el ornato de las ciudades. Finalmente, en relación con la recolección de los residuos contempla que su ejecución debe realizarse en una frecuencia que impida su acumulación o descomposición en los sitios de presentación, y respecto de los vehículos

utilizados en esta labor ordena su adecuación a las normas técnicas que fije el Ministerio de Salud.

En conclusión, podemos sostener que la Ley 9ª/79 abordó la temática del manejo de los residuos desde una perspectiva preventiva ligada a la mitigación de los impactos negativos que esta actividad puede generar en la salud de las personas.

### 1.1.3. Decreto 2104 de 1983

Siguiendo la evolución normativa del servicio de aseo, comporta mencionar la expedición del decreto 2104 de 1983, *«Por el cual se reglamenta parcialmente el título III de la parte IV del libro I del Decreto - Ley 2811 de 1974 y los títulos I, y XI de la Ley 9ª de 1979 en cuanto a residuos sólidos»*. Lo primero que debemos expresar en relación con esta norma es que se trata del primer intento de sistematización normativa integral en torno al servicio de aseo; en efecto, el decreto 2104/83 es un compendio de 224 artículos, a través de los cuales se reguló todos los componentes del servicio a partir de las dos modalidades básicas de prestación, esto es, el servicio ordinario y el especial.

Un análisis detallado de este importante cuerpo normativo nos permite evidenciar, en primer lugar, que en el manejo dado a las definiciones contenidas en el capítulo I se le asignó un énfasis específico a la determinación y caracterización de las distintas clases de basuras y residuos que pueden existir; de hecho, 17 de las 23 definiciones que trae el decreto hacen alusión a conceptos como basura, residuo sólido, desperdicio, residuo sólido residencial, comercial, institucional, industrial, patógeno, tóxico, combustible, inflamable, explosivo, radioactivo, volatilizable, con características especiales y lodos; de esta pormenorizada clasificación resaltamos las dos definiciones básicas; así, por «basura» se entendía: *«Todo residuo sólido o semisólido, putrescible o no putrescible, con excepción de excretas de origen humano o animal. Se comprende en la misma definición los desperdicios, desechos, cenizas, elementos del barrido de calles, residuos industriales, de establecimientos hospitalarios y plazas de mercado, entre otros»*. Al tiempo que «residuo sólido» era: *«Todo objeto, sustancia o elemento en estado sólido, que se abandona, bota o rechaza»*. Tomando como base esta última definición se van describiendo las distintas clases de residuos sólidos existentes, mencionadas anteriormente, cada uno de los cuales cuenta con sus propios matices y particularidades, ya sea por aspectos ligados a su composición, origen o adecuado manejo.

Una mención final respecto a las definiciones que trae este artículo nos la merece el concepto de «entidad de aseo», entendiendo por ésta «*La persona natural o jurídica, pública o privada, encargada o responsable en un Municipio de la prestación del servicio de aseo, como empresas, organismos, asociaciones, o municipio directamente.*» Por consiguiente, la garantía de prestación del servicio y la consecuente responsabilidad por el incumplimiento en la condiciones de calidad y eficiencia del mismo recaían sobre dicha entidad; no existía, por lo tanto, un compromiso u obligación expresa, como sucede actualmente, en cabeza de los municipios y distritos por asegurar la eficiente prestación del servicio; en este sentido, la responsabilidad que le asistía al ente territorial era desviada y radicada en una entidad específica, que asumía de manera exclusiva la responsabilidad por el manejo dado a las basuras, exceptuando, obviamente, los casos en que el municipio hubiera decidido prestar directamente el servicio, evento en el cual respondía por el mismo.

En segundo lugar, continuando con el examen de esta disposición, encontramos que en el artículo 3° se relacionan cada una de las actividades que comprende el servicio de aseo, las cuales en términos generales se mantienen hasta hoy; hacemos alusión al almacenamiento, presentación, recolección, transporte, transferencia, tratamiento, disposición sanitaria, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la actividad de recuperación. El artículo 4° clasifica el servicio de aseo en dos, ordinario y especial. Si bien, posteriormente, los artículos 5° y 6° fijan los objetivos de cada uno ofreciendo elementos para su diferenciación, lo cierto es que el decreto 2104/83 carece de una definición precisa de cada uno de ellos; situación que inicialmente fue enmendada por el decreto 605/96 y actualmente por el decreto 1713/02, que nos ofrece una completa definición de las dos modalidades de servicio.

La extensión y composición del decreto 2104/83 no constituyen el objeto principal este artículo, de ahí que hayamos optado por prescindir de un examen minucioso de su articulado, no obstante lo cual es importante destacar en tercer y último lugar, algunas otras de sus disposiciones por considerarlas de especial relieve académico y doctrinal. En este sentido, me referiré en primera instancia a la posibilidad contemplada en la «*Sección VII*» (Art. 73) de llevar a cabo la disposición final de las basuras en el mar; opción que estaría regida, además de lo dispuesto en el propio decreto 2104/83, por las normas del Código de Recursos Naturales Renovables y sus reglamentos y las normas expedidas por la Dirección Marítima y Portuaria en lo relacionado con la protección de recursos marinos. La complejidad que esta técnica de disposición final

de las basuras ofrece desde el punto de vista ambiental, especialmente en relación con la mitigación de los impactos sobre los recursos de fauna y flora marinos y de los desarrollos de aplicaciones tecnológicas que requiere para su implementación, nos explica por qué nunca fue un método empleado en el país, al punto que los desarrollos normativos posteriores (decreto 605/96 y 1713/02) no contemplan esta forma de disposición final de las basuras.

Otro de los tópicos que deseamos resaltar es la exigencia que se predicaba respecto de las empresas prestadoras del servicio de aseo, cualquiera que fuera su naturaleza o característica, de contar con un registro y autorización sanitaria de funcionamiento expedido por el Ministerio de Salud, conforme se exigía en los artículos 119 y 121, respectivamente, del decreto 2104/83. Existían dos clases de autorizaciones sanitarias: «*Provisional de funcionamiento parte residuos sólidos*» y «*de funcionamiento parte residuos sólidos*». La primera se otorgaba a las entidades de aseo existentes a la fecha de expedición del decreto 2104/83, previa presentación de un plan de cumplimiento ante el Ministerio de Salud. En tanto que la segunda se concedía una vez que en concepto del Ministerio de Salud se hubieran efectuado las acciones de control y se les hubiera dado cumplimiento a las disposiciones de la norma que venimos analizando. En consecuencia, existía una limitación de entrada para el ejercicio de esta actividad en la medida en que se debía satisfacer la exigencia del registro y de la autorización de funcionamiento, que hacían las veces de títulos habilitantes, sin los cuales no resultaba legalmente válida la prestación del servicio de aseo.

La última alusión a esta norma la haremos para referirnos al contenido del artículo 145, que consagraba la figura del «*Reglamento para el manejo de los residuos sólidos*», en el cual se debían contener todas las pautas que entrarían a regir las relaciones entre la entidad prestadora del servicio y los usuarios; por ende, debía ocuparse de aspectos tales como: responsabilidades y derechos de la entidad y de los usuarios, canales de comunicación entre la entidad y los usuarios, programas y sistemas de prestación del servicio, que incluyan rutas, frecuencias y horarios, e igualmente las sanciones que procedan por su desconocimiento y las disposiciones sanitarias aplicables en la ejecución del servicio. Este reglamento debía ser aprobado por el Ministerio de Salud.

Como sucedía con otros servicios públicos domiciliarios, se apelaba a la figura del Reglamento del servicio para establecer un conjunto de reglas que normaran la relación que se suscitaba entre la empresa pres-

tadora y los usuarios, en lo que sin duda es la génesis de los contratos de condiciones uniformes introducidos por la Ley 142/94.

#### 1.1.4. Decreto 0196 de 1989

En relación con el manejo del tema económico ligado al servicio es menester hacer referencia a la expedición del decreto 0196 de 1989, «*Por el cual se reglamentan los decretos - leyes 3069 de 1968 y 149 de 1976 y se establece la estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo*». Del contenido de su articulado debemos destacar de forma especial el artículo 2, que contiene la definición del servicio de aseo: «*Comprende las actividades de entrega, recolección, transporte, transferencia, tratamiento, disposición sanitaria y recuperación de desechos sólidos, así como el ornato, barrido y limpieza de vías y áreas públicas*». Destacamos que el alcance del servicio contemplado en esta definición es mucho más completo y extenso incluso que el previsto en disposiciones posteriores como la propia Ley 142/94 y muy similar al que actualmente impera conforme las previsiones de la Ley 689/01 y del decreto 1713/02, que examinaremos más adelante; la definición transcrita tiene la virtud de incorporar al componente sanitario inherente al servicio, el estético, reflejado en los conceptos de ornato y en las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas.

Por su parte, el artículo 4 del decreto 0196/89 también merece una especial alusión dado que en él se establecen las diferentes modalidades del servicio, esto es, el residencial, referido a la eliminación de los residuos sólidos producidos por la actividad familiar o individual privada, y el no residencial, clasificado en comercial, industrial, oficial, especial, provisional, para obras en construcción o remodelación y predios sin construir. Estas modalidades del servicio adquieren una significación especial en cuanto son la base para la aplicación de las tarifas; así, para el sector residencial, la tarifa será un cargo mensual variable de acuerdo al estrato al que pertenezca el respectivo inmueble; en tanto que los no residenciales son clasificados en pequeños generadores, que sólo producen hasta un metro cúbico de basura al mes y a quienes se les cobrará un cargo mensual, y los grandes generadores, a quienes se les facturará el servicio con base en una liquidación soportada en estadísticas de su producción promedio anual.

Finalmente, en relación con la norma que venimos analizando es importante mencionar que en ella se estableció como forma de reajuste del servicio para el sector residencial el porcentaje de crecimiento anual del salario mínimo y para el no residencial, un índice de costos

de prestación del servicio fijado por la Junta Nacional de Tarifas; y se dejó claro que el ajuste de las tarifas para este último sector no podrá ser inferior al aplicado a los usuarios residenciales. En relación con el pago del servicio, encontramos que el artículo 14 del decreto 0196/89 contiene una prohibición de exoneración respecto de todas las personas naturales o jurídicas que sean beneficiarias del mismo.

#### **1.1.5. Decretos 056 de 1991 y 2338 de 1993**

El decreto 0196/89 sufrió un par de modificaciones por parte de los decretos 056 de 1991 y 2338 de 1993. A través del primero se dispuso que la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos tendría a su cargo la función de determinar la tasa y periodicidad de la actualización de las tarifas del servicio de aseo, y en casos especiales, de autorizar ajustes puntuales para adecuar las tarifas a valores establecidos con fundamentos en los costos del servicio. Por intermedio del segundo se modificó el artículo 9 del decreto 0196/89 y se estableció que a los predios sin construir localizados dentro del perímetro urbano se les podrá hacer efectivo el cobro de una tarifa mensual por concepto del servicio de aseo fijado según el estrato socioeconómico de las construcciones adyacentes o del estrato predominante en la zona donde se encuentra localizado el predio.

#### **1.1.6. Decreto 605 de 1996**

Posteriormente, ya bajo la vigencia de la Ley 142 de 1994, se expidió el decreto 605 de 1996, *«por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo»*; se deroga expresamente al decreto 2014 de 1983 y se actualiza la reglamentación del servicio conforme a los nuevos lineamientos trazados por la Ley 142 de 1994 en 126 artículos que componen este cuerpo normativo. El decreto 605/96 estuvo vigente hasta la expedición del decreto 1713 de 2002, que lo derogó, salvo en lo concerniente al capítulo I del título IV, esto es, las prohibiciones y sanciones a la ciudadanía, los usuarios y las empresas prestadoras del servicio, las cuales continúan en vigor.

Aun cuando el decreto 605/96 conserva prácticamente las mismas actividades que componen el servicio incluidas en el decreto 2104/83, se les imprime un manejo más técnico a cada una de ellas, en la medida en que son definidas de forma detallada en el artículo 1. De otra parte, comporta destacar la introducción de conceptos que son desarrollo directo de la Ley 142/94; así, comienzan a manejarse nociones como la

de calidad y continuidad del servicio, economía de escalas, cultura de la no basura, separación en la fuente, entre otros.

En este sentido, se categorizan los usuarios entre pequeños productores, es decir, aquellos usuarios no residenciales que generan residuos sólidos en volumen menor a un metro cúbico mensual, y grandes productores, que son aquellos usuarios no residencial que generan y presentan para su recolección residuos sólidos en volumen superior a un metro cúbico mensual. A las categorías anteriores deben añadirse las de usuario residencial, mixto y no residencial, entendiéndose por el primero *«la persona natural o jurídica que produce residuos sólidos derivados de la actividad residencial privada o familiar, y se beneficia con la prestación del servicio de aseo»*<sup>1</sup>; conforme a lo previsto en el decreto 605/96, se considera como servicio de aseo residencial el prestado a aquellos locales que ocupen menos de veinte metros cuadrados de área, exceptuando los que produzcan un metro cúbico o más de residuos sólidos al mes. Son usuarios mixtos, las personas naturales o jurídicas que producen *«residuos sólidos derivados de pequeñas unidades comerciales o productivas, establecidas en locales anexos a las viviendas»*<sup>2</sup>, y por último, se consideran como usuarios no residenciales, las personas naturales o jurídicas que se benefician *«de la prestación del servicio público domiciliario de aseo y que producen residuos sólidos derivados de las actividades comercial, industrial o de oficinas, sean éstas de carácter individual o colectivo»*<sup>3</sup>.

En términos generales, la reglamentación contenida en el decreto 605/96 busca imprimirles a los parámetros técnicos de prestación del servicio trazados desde el decreto 2104/83 y recogidos con algunas modificaciones por este decreto, una nueva orientación a partir de nociones como la continuidad, calidad y eficiencia del servicio, introducidas por la Ley 142 de 1994.

Los registros y autorizaciones de funcionamiento exigidos a las empresas prestadoras del servicio de aseo son reemplazados por un esquema de libre competencia, bajo el cual se promueve la libre entrada a todos los operadores interesados dentro de los límites que establezca la Constitución y la Ley 142/94, de tal forma que se favorezca en todos los casos la calidad del servicio. Las empresas prestadoras entonces

---

<sup>1</sup> Decreto 605 de 1996, artículo 1º, Definiciones.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> *Ibíd.*

deberán cumplir con las obligaciones de la función social y ecológica de la propiedad (Art. 58 C.P.) y deberán evitar los abusos de posición dominante.

En torno a los derechos y deberes de las entidades prestadoras del servicio, el decreto 605/96 contiene dos disposiciones que son de especial relieve para los usuarios en la medida en que, de una parte, el artículo 91 establecía que la empresa prestadora debía garantizar la continuidad del servicio de aseo para preservar la salud pública y el bienestar colectivo de los usuarios, por lo que en tal virtud no es posible suspender definitiva o temporalmente el servicio, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan. Lo anterior implica que la onerosidad y bilateralidad del contrato de servicios públicos domiciliarios (Art. 128, Ley 142/94) que da origen a la suspensión del mismo ante la falta de pago del usuario (Art.140, Ley 142/94), en el caso del servicio de aseo no tiene operancia, porque se le concede primacía a la salubridad pública y a la preservación de un medio ambiente sano, derechos de carácter colectivo que incluso por conexidad pueden llegar a convertirse en fundamentales.

Si bien se pueden compartir las motivaciones y finalidades de esta prohibición, no nos deja de causar prevenciones el hecho que una disposición reglamentaria suprima una facultad prevista en la ley a favor de las empresas, más aun cuando la orientación general de esta última, siguiendo los lineamientos de la propia Constitución, enmarca al sector de servicios públicos domiciliarios como una actividad económica en torno a la cual se pretende atraer inversión privada nacional y extranjera. En este sentido, cabría preguntarse: ¿Qué tipo de estímulos tiene un inversionista privado para invertir en el sector de aseo cuando carece por completo de la posibilidad de suspenderle el servicio a aquellos usuarios que no lo están pagando?, ¿cómo afecta esto el retorno de su inversión?, ¿por qué debe asumir el capitalista privado los costos de preservación del ambiente?, ¿no es esto competencia del Estado? Consideramos que la prohibición del artículo 91 entraña un evidente contrasentido frente a la orientación constitucional y legal que gobierna al sector, al tiempo que traslada del Estado hacia el inversor privado, y sin ninguna clase de reconocimiento, una responsabilidad que en verdad concierne al primero.

La segunda disposición del decreto 605/96 sobre la cual queríamos referirnos es el artículo 93, que desarrolla el concepto de falla en la prestación del servicio, de que trata el artículo 136 de la Ley 142/94 y, en

consecuencia, ordena a la empresa prestadora a realizar los descuentos en la facturación y a reparar e indemnizar los perjuicios irrogados al usuario derivados de la falla en la prestación del servicio; obviamente, se exceptúan los supuestos en que han mediado situaciones de fuerza mayor o caso fortuito.

En relación con la protección y derechos de los usuarios, el decreto 605/96 hace eco a los principales postulados sobre la materia que han sido introducidos por la Ley 142/94, los cuales son recogidos en el artículo 102 del decreto, que consagra como derechos de los usuarios, la libre elección y afiliación al prestador del servicios, la medición y cobro individual, la participación en los Comités de Desarrollo y Control Social, la posibilidad de presentar reclamaciones y recursos por aspectos atinentes a la ejecución del contrato de servicios públicos y, por supuesto, el derecho a disfrutar de un servicio con elevados estándares de calidad.

En conclusión, podríamos sostener que el decreto 605/96 adecuó la reglamentación contenida en el decreto 2104/83 a la nueva concepción constitucional y legal adoptada para el sector, prescindiendo de todas las figuras e instituciones que contenía la anterior reglamentación, que no tienen cabida en el actual esquema de prestación de los servicios públicos domiciliarios.

## 1.2. DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES ACTUALMENTE

### 1.2.1. Ley 142 de 1994

En la actualidad, la prestación del servicio de aseo se encuentra regulada, como en el caso de los demás servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural, y sus actividades complementarias), por la Ley 142 de 1994; en ella se define el servicio de aseo del siguiente modo:

*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. (Art.14.24)*

De esta definición legal se destaca la separación vertical que se hace de las actividades que integran el servicio de aseo; en efecto, este último es básicamente considerado como la recolección municipal de residuos,

entendiendo por ésta «la acción y efecto de recoger y retirar los residuos sólidos de uno o varios generadores efectuada por la persona prestadora del servicio» (Art. 1, decreto 1713/02). Como puede apreciarse, la definición está dejando por fuera otros componentes del servicio sin los cuales no es posible garantizar la calidad y adecuada prestación del mismo; pero con esto no se quiere significar cosa distinta a que las restantes actividades que componen el servicio pueden ser prestadas por una persona distinta de quien realiza la recolección (actividad básica); se trata de crear mayores eficiencias derivadas de la especialización del prestador en una de tales actividades, por ejemplo, en la disposición final; a pesar de lo cual es importante aclarar que no existe impedimento legal alguno para que una sola empresa de servicios públicos domiciliario asuma de forma integrada toda la cadena de actividades del servicio de aseo.

A manera de acotación final, simplemente mencionar que el servicio de aseo queda regulado dentro de las previsiones generales de la Ley 142/94, que no contiene disposiciones especiales para este servicio, salvo lo normado en el artículo 164 en cuanto a la incorporación de costos especiales en las fórmulas tarifarias concretamente los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios.

### 1.2.2. Ley 632 de 2000

Esta disposición, modificatoria de las leyes 142 y 143 de 1994, amplió la definición del servicio público de aseo para incluir en ella las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, así como el lavado de estas áreas y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos que se produzcan por la ejecución de tal actividad.

Por otra parte, la Ley 632/2000 en su artículo 9 aborda el tema de los esquemas de prestación del servicio de aseo, y al respecto pregona un esquema de libre competencia y concurrencia de operadores para la prestación del servicio a los grandes generadores; al tiempo que incentiva a los municipios y distritos para asegurar la prestación del servicio a los usuarios residenciales y pequeños productores a partir del otorgamiento de áreas de servicios exclusivo.

Respecto del artículo *in examine* debemos precisar que su correcta interpretación nos conduce a sostener que distinto a lo que sostienen algunos, no se está proscribiendo la inclusión de los grandes generadores dentro del mercado cobijado por el área de servicio exclusivo, simple-

mente lo que hace es promover la competencia en este segmento del mercado por ser, sin duda, el más atractivo para los operadores, pero, en verdad, nada obsta para que hagan parte de un ASE. E igualmente es menester resaltar que se adopta una concesión, previa licitación pública, como la forma de contratación, con base en la cual se asignarán y otorgarán las áreas de servicio exclusivo.

### **1.2.3. Ley 689 de 2001**

Continuando con la línea normativa trazada por la Ley 632 de 2000, al año siguiente la Ley 689 de 2001 nuevamente modificó la definición de servicio público de aseo contenida en el artículo 14.24 de la Ley 142/94, o mejor simplemente conservó o ratificó los cambios introducidos por la Ley 632/2000.

### **1.2.4. Resolución CRA 151 de 2001**

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió el 23 de enero de 2001 la Resolución Integral de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, la cual consagra en su título IV las normas especiales para el servicio de aseo, y se ocupa especialmente de desarrollar los aspectos tarifarios del mismo, fija la metodología para el cálculo de las tarifas máximas o tarifas techos que se pueden cobrar por el servicio estándar según se trate de empresas prestadoras con más de 8 mil usuarios o menos de esa misma cantidad de usuarios. Igualmente, establece las fórmulas para el cálculo de los aportes solidarios al servicio (contribuciones y subsidios) y adopta el modelo de contrato de condiciones uniformes.

### **1.2.5. Decreto 891 de 2002**

La dinámica normativa del servicio de aseo alcanzó un punto de impulso destacado a partir de la expedición del decreto 891 de 2002, proferido por el Ministerio de Desarrollo Económico, que se ocupó de reglamentar lo atinente a las previsiones del artículo 9 de la Ley 632 de 2000, concretamente, el tema de los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de las áreas de servicio exclusivo por parte de los municipios y distritos para asegurar la prestación eficiente del servicio de aseo a todos sus habitantes. Para efectos de nuestra disertación, solamente nos limitaremos a destacar que el decreto 891 de 2002 cumple un rol principal, en la medida en que definió de manera mucho más precisa y técnica los alcances de los servicios ordinario y especial de aseo, aspecto

sobre el cual nos referiremos de manera más detallada otro apartado de este trabajo.

### 1.2.6. Decreto 1713 de 2002

Finalmente, la idea de imprimirle un nuevo formato a la prestación del servicio de aseo se ve materializada con la expedición del decreto 1713 del 6 de agosto de 2002, « *por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689/2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos*». En efecto, a partir de esta nueva reglamentación, que reemplaza la contenida en el decreto 605 de 1996, las condiciones técnicas de prestación del servicio pasan a ser complementadas en igualadas en su importancia, con el cuidado y observancia de los parámetros ambientales y sanitarios que lleva implícito el servicio de aseo bajo la novedosa concepción de una gestión integral de residuos sólidos. Igualmente, el decreto 1713 de 2002 introduce un completo glosario de definiciones a partir del cual se determinan los alcances de cada una de las actividades que componen el servicio de aseo, al tiempo que se toma el trabajo de consagrar de forma expresa algunos servicios que por su condiciones particulares deben pasar a ser categorizados como servicio especial de aseo.

Pero, sin duda, el aspecto que genera más expectativa, al menos entre los usuarios, lo constituyen las previsiones sobre facturación y cobros oportunos contenidas en el artículo 115 del decreto 1713 de 2002, en el cual se dejan sentadas las bases para la aplicación de la opción tarifaria multiusuarios; a la vez que se establece una novedosa pauta para modificar la metodología aplicable al cobro máximo que las empresas están facultadas a efectuar a los inmuebles desocupados.

El contenido normativo del decreto 1713 de 2002 dio lugar a que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidiera las resoluciones 233 y 236 de 2002 y la resolución 247 de 2003, a través de las cuales se establece una opción tarifaria para los multiusuarios del servicio de aseo, se consagra la manera de efectuar el cobro del servicio ordinario de aseo para los inmuebles desocupados, se fija la metodología para la realización de aforos a multiusuarios y se modifica la resolución 233 de 2002 en relación con los requisitos que debe cumplir el usuario agrupado para acceder a la opción tarifaria multiusuarios.

Para terminar de una manera completa nuestra breve alusión introductoria al cuerpo normativo actualmente vigente para el servicio de aseo en Colombia, simplemente nos restaría hacer referencia a la expedición del decreto 1140 de 2003, por el cual se modificó parcialmente el decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamientos con que deben contar los multiusuarios.

## 2. LA GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Surtida esta etapa inicial de precisión conceptual del marco jurídico aplicable en materia del servicio de aseo, resulta indicado comenzar a desglosar los principales elementos en torno a su prestación; es así como dentro del nuevo esquema de prestación del servicio de aseo emerge como un principio rector u orientador del mismo, la gestión integral de los residuos sólidos, definida por el decreto 1713 de 2002 (Art.1) del siguiente modo:

*Es el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final. (Las negrillas no son del original).*

A partir de la definición anterior se ha querido ligar de manera inescindible el servicio de aseo con el tema medio ambiental, de tal forma que la ejecución del servicio público ordinario de aseo, o de cualquiera de sus actividades complementarias o del servicio especial de aseo, deberá consultar y preservar las condiciones ambientales del entorno natural en el cual se desarrolla. La gestión integral de residuos propende a rescatar el valor económico de las basuras a través de actividades de aprovechamiento, reutilización y comercialización de los residuos sólidos.

Se trata, por una parte, de disminuir la cantidad de residuos sólidos que son finalmente dispuestos y mitigar los impactos ambientales que la disposición final produce, a partir de una reducción de los volúmenes de residuos que son tratados en los rellenos sanitarios con base en un esquema de manejo económicamente productivo de los mismos a través de actividades de separación en la fuente, tratamiento y aprovechamiento, entendida esta última, en los términos del artículo 1 del Decreto 1713 de 2002, como:

*El proceso mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales y/o económicos.*

En definitiva, en este aspecto, la gestión integral de los residuos sólidos se encuentra expresamente orientada a preservar el medio ambiente bajo la implementación de acciones y actividades de estímulo a la recuperación y reutilización de las basuras, de tal forma que de ellas se deriven nuevos productos que puedan ser nuevamente introducidos en el ciclo de intercambio económico y comercial y evitar que gran parte de ellos sean desechos de forma definitiva, desperdiciando el potencial de reutilización que poseen, para de este modo contribuir con la preservación de los recursos naturales y con el ahorro de energía en el desarrollo de los procesos productivos.

Por otra parte, la gestión integral de los residuos sólidos entraña que en cada una de las actividades que conforman el servicio de aseo se deben desplegar, por parte no sólo de los prestadores del servicio sino también de los propios usuarios, los más avanzados elementos técnicos que aseguren un servicio de aseo eficiente y seguro ambiental y sanitariamente hablando. Un reflejo de esta importante orientación ambiental la encontramos, por ejemplo, en el artículo 84 del decreto 1713 de 2002, que establece como única técnica de disposición de residuos la del relleno sanitario, ya sea mecánico o manual, con lo cual se proscribió de manera definitiva la posibilidad de continuar usando botaderos a cielo abierto que contemplaba el decreto 605 de 1996; más aun, el artículo 130 del antes citado decreto 1713 de 2002 obliga a todos los municipios y distritos a ejecutar las acciones necesarias para clausurar y restaurar ambientalmente o adecuar técnicamente los actuales sitios de disposición final que no cumplan con la condición de ser rellenos sanitarios.

La gestión integral de residuos sólidos está lejos de ser un mero postulado de orden teórico y, por el contrario, se trata de un principio orientador que encuentra concreción en numerosos artículos del decreto 1713 de 2002. En este sentido, debemos destacar la consagración positiva del Plan para la gestión integral de los residuos sólidos –PGIRS–, contenido en el artículo 8 del decreto, el cual están obligados a elaborar y mantener actualizado los municipios y distritos de forma acorde con los planes y/o esquemas de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales o distritales.

El PGIRS deberá comprender aspectos tales como: 1) Un diagnóstico de las condiciones actuales técnicas, financieras, institucionales, ambientales y socioeconómicas de la entidad territorial en relación con la generación y manejo de los residuos producidos. 2) Identificación de alternativas de manejo en el marco de la gestión integral de los residuos sólidos con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, aprovechamiento y disposición final. 3) Estudios de prefectabilidad de las alternativas propuestas, entre muchos otros.

Los PGIRS se convierten en el instrumento más apropiado para articular la gestión local en materia de aseo con las políticas nacionales impartidas por el ministerio del ramo. Los PGIRS se hallan encaminados a fomentar el aprovechamiento y un manejo más eficiente de los residuos sólidos en pos de alcanzar el objetivo de generar un menor impacto ambiental a través de la realización de metas mancomunadas a cargo de los municipios, las empresas prestadoras y los usuarios del servicio de aseo.

En definitiva, es importante que en la mente de todos los lectores quede perfectamente afincada la idea según la cual el servicio de aseo, como parte integrante que es de los servicios de saneamiento básico, se halla informado en cada una de sus etapas, incluyendo las que competen directamente a los usuarios, como las de almacenamiento y presentación, por importantes premisas de índole ambiental que se traducen en un sinnúmero de obligaciones que deben ser acatadas por cada uno de los sujetos que intervienen la prestación del servicio (empresa prestadora y usuarios: Residenciales, pequeños y grandes generadores).

### 3. PRINCIPIOS BÁSICOS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO

En este punto y habiendo matizado el esquema actual de prestación del servicio de aseo bajo los parámetros de la gestión integral de residuos sólidos, el siguiente aspecto que debemos entrar a dilucidar, dentro de esta estructura lógica de presentación del servicio de aseo que nos hemos propuesto desarrollar, es el relacionado con los principios básicos que deben ser observados en la prestación del mismo.

Al respecto, el artículo 3 del decreto 1713/02 nos ofrece la información que requerimos para identificar tales principios y adquirir plena conciencia de su primacía. En primer lugar, se destaca el **principio de calidad** en la prestación del servicio a toda la población, entendiendo por esta última, según lo expresado en el propio decreto 1713/02:

*La prestación con continuidad, frecuencia y eficiencia a toda la población de conformidad con lo establecido en este decreto; con un debido programa de atención de fallas y emergencias, una atención al usuario completa, precisa y oportuna; un eficiente aprovechamiento y una adecuada disposición de los residuos sólidos; de tal forma que se garantice la salud pública y la preservación del medio ambiente, manteniendo limpias las zonas atendidas*

En segundo lugar tenemos el principio de **prestación eficaz, eficiente, continua e ininterrumpida**, el cual nos indica que el servicio debe ser prestado de tal forma que se garantice la consecución de los objetivos de saneamiento que se propone, para lo cual deberá ser prestado con la tecnología apropiada a las condiciones locales, frecuencias y horarios de recolección y barridos establecidos, confiriéndole la mejor utilización social y económica a los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles en beneficio de los usuarios, de tal forma que se garantice la salud pública y la preservación del medio ambiente en todo momento.

En tercer lugar se ubica el **principio de economías de escalas comprobables**, es decir, la óptima utilización de la mano de obra, del capital invertido y de los equipos adecuados para la prestación del servicio, traducidos en menores costos y tarifas para los usuarios.

En cuarto lugar hallamos el **principio de acceso, participación y fiscalización** de los usuarios en la prestación del servicio. Se sigue una orientación general de la Ley 142 de 1994 sobre este aspecto, a través de la cual, por un lado, se pretende garantizar el postulado del servicio universal y, por otro lado, la cogestión de los usuarios en la ejecución del servicio, en aras de hacer efectivo el propósito general de desarrollar una cultura de la no basura, así como un adecuado control social de los usuarios sobre las actividades que despliega la empresa prestadora.

El quinto principio es del **fomento al aprovechamiento**, en los términos ya antes vistos, de optimizar las posibilidades de reutilización de los residuos y su reintroducción al ciclo productivo y comercial.

Finalmente, el último de los principios básicos de estricta observancia en la prestación del servicio de aseo es el de **minimizar y mitigar el impacto en la salud y el medio ambiente**, que se produce desde el momento en que los residuos son generados hasta cuando son finalmente dispuestos.

#### 4. RESPONSABILIDAD POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO

En vista que hasta el momento hemos podido definir el marco legal aplicable, el esquema de prestación del servicio de aseo regido por la gestión integral de los residuos sólidos y los principios básicos que orientan el servicio, conviene ahora que nos ocupemos de precisar el aspecto concerniente a quién asume la responsabilidad por la prestación del servicio.

Al respecto la orientación general que trae la Ley 142/94, expresada en el artículo 5.1, nos enseña que corresponde a los municipios asegurar la eficiente prestación a sus habitantes de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica conmutada ya sea por intermedio de empresas prestadoras de servicios o directamente por el respectivo municipio. En perfecta concordancia con este postulado, el artículo 4 del decreto 1713/02, de manera expresa dispone que es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente, sin poner en peligro la salud humana, ni utilizar procedimientos y métodos que puedan afectar al medio ambiente y, en particular, sin ocasionar riesgos para los recursos agua, aire y suelo, ni para la fauna o la flora, o provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés.

Bajo este contexto, en el caso particular del distrito de Barranquilla, a través de la concesión se tomó la decisión de prestar el servicio a través de la entrada de un operador especializado como TRIPLE A DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P., postura que tratándose del servicio de aseo, fue reforzada por la administración distrital mediante el otorgamiento del área de servicio exclusivo a través del decreto 1952 de 1997 a favor de TRIPLE A DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P. en relación con toda el área urbana del Distrito; por ende, la única empresa autorizada para prestar el servicio ordinario de aseo en el distrito de Barranquilla es TRIPLE A DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P., que en los términos del artículo 5 del decreto 1713 de 2002 asume la responsabilidad por los efectos ambientales y a la salud pública que se generen por la diferentes actividades que componen el servicio de aseo.

A pesar de lo anterior, es imprescindible dejar sentado que la responsabilidad del ente territorial no se extingue por el hecho de existir un operador especializado directamente encargado de su prestación; sobre

el particular conviene acudir a lo expuesto por el Consejo de Estado, que en sentencia de diciembre 9 de 2004 expresó lo siguiente:

*Ahora, aceptando en gracia de discusión de que alguna de las empresas tuviera a su cargo dicha labor, tampoco sería atendible el argumento del Municipio apelante, según el cual, por el hecho de haber descentralizado la función de la prestación de los servicios públicos, a él no le cabe ninguna responsabilidad en lo que al cumplimiento de dicha función se refiere, pues los artículos 365 y 366 constitucionales son perentorios al asignarles al Estado, en este caso representado por el Municipio como entidad fundamental, de la división política administrativa, el deber de garantizar a todos los habitantes del territorio nacional la prestación eficiente de los servicios públicos, para lo cual mantiene en todo caso la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Precisamente el artículo 5°. 1 de la Ley 142 de 1994, es claro al asignarles el deber de asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, entre otros, así como el deber de apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia. (Las negrillas no son del original).*

## 5. ACTIVIDADES QUE INTEGRAN EL SERVICIO DE ASEO

El avance de nuestra exposición nos conduce en esta instancia de la misma a ofrecerles a los lectores una concisa ilustración acerca de las diferentes actividades que componen el servicio de aseo.

De tal forma que una remisión directa al artículo 11 del decreto 1713/02 nos permite determinar que el servicio de aseo se compone de los siguientes aspectos o actividades:

- a) **Recolección:** Definida como la acción y efecto de recoger y retirar los residuos sólidos de uno o varios generadores efectuada por la persona prestadora del servicio.
- b) **Transporte:** Curiosamente, el componente de transporte no se encuentra definido en el decreto 1713/02 ni en el 605/96, sin embargo, su significado lo podemos extraer de su acepción gramatical para definirlo diciendo que se trata de la actividad de trasladar los residuos desde el lugar de generación hasta el sitio de transferencia o disposición final.

- c) **Barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas:** Esto es, el conjunto de actividades tendientes a dejar las áreas públicas, ya sea por medios manuales o mecánicos, libres de todo residuo sólido esparcido o acumulado.
- d) **Transferencia:** Es la actividad de trasladar los residuos sólidos de un vehículo a otro por medios mecánicos, evitando el contacto manual y el esparcimiento de los residuos.
- e) **Tratamiento:** Es el conjunto de operaciones, procesos o técnicas mediante los cuales se modifican las características de los residuos sólidos incrementando sus posibilidades de reutilización o para minimizar los impactos ambientales y los riesgos para la salud humana.
- f) **Aprovechamiento:** Como ya lo expusimos, es el proceso mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales y/o económicos.
- g) **Disposición final:** Es el proceso de aislar y confinar los residuos sólidos, en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al medio ambiente.

En adición a las actividades antes relacionadas y que se hallan descritas en el artículo 11 del decreto 1713/02, consideramos necesario mencionar el almacenamiento, definido en el artículo 1 del mismo cuerpo normativo como:

*La acción del usuario de colocar temporalmente los residuos sólidos en recipientes, depósitos contenedores retornables o desechables mientras se procesan para su aprovechamiento, transformación, comercialización o se presentan al servicio de recolección para su tratamiento o disposición final.*

Su mención la justificamos por la enorme incidencia que tiene esta actividad para acceder a la opción tarifaria multiusuarios, en atención a la obligatoriedad para tales usuarios de contar con una unidad de almacenamiento.

## 6. SERVICIO ORDINARIO Y SERVICIO ESPECIAL DE ASEO

Un aspecto de trascendental importancia en materia del servicio de aseo y que sin duda es preciso delimitar de manera exacta para el beneficio de todas las personas que se interesen por su estudio, es aquel referido al alcance y contenido de los servicios ordinario y especial de aseo.

Para informar debidamente en qué consisten cada uno de estos servicios, acudiremos a las definiciones que sobre la materia nos ofrece el artículo 1 del decreto 1713/02:

***Servicio ordinario de aseo.** Es la modalidad de prestación de servicio público domiciliario de aseo para residuos sólidos de origen residencial y para otros residuos que pueden ser manejados de acuerdo con la capacidad de la persona prestadora del servicio de aseo y que no corresponden a ninguno de los tipos de servicios definidos como especiales. Está compuesto por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.*

*También comprende este servicio las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, y disposición final de los residuos sólidos originados por estas actividades.*

***Servicio especial de aseo.** Es el relacionado con las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio, de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos originados por estas actividades; el lavado de las áreas en mención; y el aprovechamiento de los residuos sólidos de origen residencial y de aquellos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas.*

A partir de las definiciones transcritas y en concordancia con otros artículos del mismo decreto 1713/02 podemos entrar a puntualizar que dentro del servicio ordinario de aseo quedan comprendidas: La recolección de residuos de origen residencial y la de los residuos sólidos ordinarios de las actividades industriales y comerciales (Conc. Art. 41, decreto 1713/02); el barrido y limpieza de vías y áreas públicas (Conc. Art. 39, decreto 1713/02); la recolección de residuos generados en las

plazas de mercado, mataderos y cementerios (Conc. Art. 42, decreto 1713/02); el retiro de animales muertos (Conc. Art. 43, decreto 1713/02) y la limpieza de las vías públicas de suciedad derivada de accidentes o hechos imprevistos (Conc. Art. 52, decreto 713/02).

Por su parte, como servicios especiales de aseo han sido definidos los siguientes: La prestación del servicio de aseo en relación con los residuos que por su naturaleza no pueden ser tratados normalmente; todas las actividades relacionadas con el corte de césped y la poda de árboles ubicados en vía pública (Conc. Art. 40, decreto 1713/02); el aprovechamiento de los residuos residenciales y los residuos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas; la recolección de escombros (Conc. Art. 44, decreto 1713/02); la recolección de tierra (Conc. Art. 45, decreto 1713/02); residuos de eventos especiales y espectáculos (Conc. Art. 46, decreto 1713/02) y la limpieza y remoción de avisos publicitarios o propaganda colocada en áreas públicas (Conc. Art. 60, decreto 1713/02).

En el caso específico de Barranquilla, la responsabilidad del concesionario del servicio se extiende hasta la ejecución de todas aquellas actividades comprendidas en la modalidad de servicio ordinario; por ende, la recolección de escombros o de podas, por ejemplo, deben ser contratadas por los usuarios con dicho concesionario como un servicio especial sujeto a una remuneración particular, distinta de la que se recupera vía tarifas y se cobra en la facturación ordinaria.

## 7. LA OPCIÓN TARIFARIA MULTIUSUARIOS

Uno de los aspectos más novedosos del decreto 1713/02 fue la introducción de la opción tarifaria multiusuario como una alternativa frente a la tarifa techo que se aplica de forma uniforme en este servicio.

En efecto, la tarifa techo consiste en una técnica regulatoria mediante la cual el regulador establece el precio máximo que podrá cobrar una empresa a sus usuarios. Se parte, por tanto, de estimativos de consumo definidos por el regulador que serán aplicados dentro de la fórmula correspondiente al tipo de usuario (residencial, pequeño o gran productor) a efectos de definir el valor a cobrar a los usuarios por parte de la empresa prestadora.

A través de la opción tarifaria multiusuarios, contenida en el artículo 115 del decreto 1713/02, se abre la posibilidad para que el costo

del servicio ordinario de aseo de los usuarios agrupados en unidades inmobiliarias, centros habitacionales, conjuntos residenciales, condominios o similares bajo el régimen de propiedad horizontal vigente o concentrados en centros comerciales o similares, que se caracterizan porque presentan en forma conjunta sus residuos sólidos a la persona prestadora del servicio, sea igual a la suma de

a) Un cargo fijo, que será establecido de conformidad con la metodología que defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), y

b) Un cargo por su parte proporcional de los residuos sólidos generados y presentados por la agrupación o concentración de usuarios a la persona prestadora del servicio ordinario de aseo, de acuerdo con el aforo realizado por ésta y según la metodología que defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico a través de las resoluciones 233 y 236 de 2002 y 247 de 2003 se encargó de establecer los requisitos y el procedimiento de aforo para hacer operativa en la práctica la opción tarifaria multiusuarios.

De este modo, los usuarios agrupados del servicio ordinario de aseo podrán presentar una solicitud al prestador de este servicio para que su facturación se realice de acuerdo con su producción real de residuos presentados, los cuales serán aforados por la persona prestadora. Sin embargo, para acceder a esta opción los usuarios deberán primero cumplir con los siguientes requisitos: a) Presentar la solicitud a la persona prestadora del servicio ordinario de aseo, a la cual deberá adjuntar el acta del acuerdo en la que conste la decisión de acogerse a la opción tarifaria, aprobada por la asamblea de copropietarios o la autorización firmada por el propietario de cada uno de los inmuebles que conforman el usuario agrupado, en los casos en que no exista copropiedad. Adicionalmente, en la solicitud debe indicarse la persona designada como responsable de firmar las actas de producción de residuos resultado del aforo. b) Presentar los residuos sólidos en la unidad de almacenamiento o en el andén frente al predio. c) Disponer de cajas de almacenamiento suficientes para almacenar y presentar el volumen de residuos producidos. d) Presentar los residuos sólidos en un lugar común para la recolección y aforo. e) Presentar la relación de usuarios que solicitan acceder a la opción tarifaria multiusuarios con sus datos identificadores, de acuerdo con el catastro de usuarios. También se de-

berá informar sobre la existencia de inmuebles desocupados. f) Indicar la forma como será asumida la producción de residuos por cada uno de los usuarios individuales que conforman el multiusuario, esto es, por coeficiente de propiedad horizontal, por coeficiente simple de acuerdo con el número de usuarios de conforman el usuario agrupado o por la distribución porcentual que el usuario agrupado reporte.

En relación con los requisitos para acceder a la opción tarifaria multiusuarios es importante puntualizar que las modificaciones introducidas por el decreto 1140 de 2003 y la resolución 247 de 2003 en relación con la unidad de almacenamiento bajo ningún motivo implican la exclusión del lleno de este requisito; simplemente las normas entraron a remediar una situación que en la práctica estaba haciendo nugotario el acceso a la opción por cuanto el decreto 1713/02 y la resolución CRA 233/02, que remitía al primero, exigían que la unidad de almacenamiento permitiera el acceso y recolección de los residuos por parte de los vehículos recolectores; el lleno de este requisito resultaba materialmente imposible de cumplir para un número importante de multiusuarios, por lo que la norma fue modificada, y dejó vigente el requisito de la unidad de almacenamiento pero permitiendo ahora que los residuos sean presentados en la misma o en el andén sino es posible para el vehículo recolector acceder hasta ella.

A los usuarios multiusuarios se les facturara de forma individual con base en el aforo que se les realice, esto es, por el resultado de las mediciones puntuales de la cantidad de residuos sólidos presentados por cada multiusuarios para su recolección; el aforo permanecerá vigente hasta tanto se practique uno nuevo, que de ser solicitado por el multiusuario, deberá ser pagado por éste. El aforo, es decir, la medición del peso y volumen de los residuos presentados en forma conjunta, se efectuará durante por lo menos dos semanas dentro de un plazo máximo de dos meses, y las visitas y la consecuente práctica del aforo se harán en concordancia con la frecuencia de recolección del usuario de que se trate.

Esto quiere decir que la empresa cuenta con un período de dos meses para practicar el aforo; dentro del mismo puede seleccionar dos semanas para realizar las mediciones, las cuales deberán ser en un número equivalente al frecuencia de recolección de ese usuario; por lo tanto, si al usuario se le recogen tres veces a la semana, sus mediciones deben ser también tres en esa semana, a las cuales deberán sumárseles tres más correspondientes a la otra semana que también se debe medir; el resul-

tado de estas mediciones será el aforo del usuario, el cual permanecerá vigente hasta que alguna de las dos partes solicite su revisión.

La opción tarifaria multiusuario se aplica hasta tanto el usuario solicite a la empresa prestadora su terminación mediante acta de asamblea de copropietarios o mediante la firma de cada propietario de los inmuebles que conforman el usuario agrupado.

Para finalizar, es importante expresar que la opción tarifaria multiusuarios no implica de forma automática que el usuario vaya a percibir una reducción en su facturación, por cuanto es factible que haya casos en que el efecto sea el contrario. Adicionalmente, la aplicación de la opción tarifaria multiusuarios impacta de forma negativa el servicio de los estratos 1, 2 y 3 en la medida que la mayor cantidad de usuarios agrupados se encuentran ubicados en los estratos 5 y 6 y el sector comercial, que son precisamente los sujetos que tienen a su cargo el pago de la contribución por consiguiente, al disminuir el valor que deben pagar estos usuarios se disminuye en igual proporción los montos de contribución con destino a subsidiar el servicio de los estrato 1, 2 y 3.

## REFERENCIAS

- ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto (2003). *Servicios Públicos Domiciliarios, Legislación y Jurisprudencia*. Bogotá, Dike.
- FERNÁNDEZ ARIZA, Manuel & CABEZA MEZA, Olga (2002). *Los Servicios Públicos Domiciliarios en la Constitución de 1991*. Barranquilla, Fundesarrollo.
- FERNEY MORENO, Luis (2001). *Servicios Públicos Domiciliarios, Perspectivas del derecho económico*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- MOLINA TORRES, José Antonio (2001). *Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios* (2ª ed.). Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- PALACIOS MEJÍA, Hugo (1999). *El Derecho de los Servicios Públicos*. Colección Derecho Vigente. Bogotá.
- POVEDA GÓMEZ, Abdón Alejandro (1995). *Servicios Públicos Domiciliarios, La calidad de vida: Un derecho fundamental de la persona* (2ª ed.). Bogotá, Dike.

## Leyes

LEY 9/79

LEY 142/94

LEY 632/00

LEY 689/01

## **Decretos**

Decreto-Ley 2811/74

2104/83

0196/89

056/91

233893

605/96

1713/02

891/02

1140/03

## **Resoluciones**

CRA 151/01

CRA 233/02

CRA 236/02

CRA 247/03

## **Sentencias**

### CONSEJO DE ESTADO

Expd. A.P. 54001-23-31-000-2002-01475-01, 9 de diciembre de 2004, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Expd. A.P. 63001233100020020100801, 22 de abril de 2004. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. C. P. Camilo Arciniegas Andrade.

Expd. A.P. 68001-23-15-000-2001-01703, 3 de julio Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. C. P. María Inés Ortiz Barbosa.

Expd. A.P. 54001-23-31-000-2002-00325-01, 3 de julio de 2003. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Expd. A.P. 25000-23-25-000-2002-01130-01, 26 de junio de 2003. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.