

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

OFICINA ASESORA JURÍDICA

CONCEPTO UNIFICADO 07

Nota del Editor. Primero se debe tener en cuenta que la actividad de recolección de residuos peligrosos no hace parte de la actividad de aseo regulada en la ley 142 de 1994 y por qué no se encuentra bajo la vigilancia y control de la SSPD, de este modo se entiende que las competencias de vigilancia y control de la materia mencionada recae sobre las autoridades ambientales. De igual modo se debe precisare que a la SSPD tampoco le corresponde vigilar o controlar las obligaciones del generador, las obligaciones de los prestadores del servicio de desactivación, ni las obligaciones de los prestadores del servicio especial de aseo del decreto 2676 de 2000. Por lo tanto, en línea con la exclusión del régimen de la ley 142 de 1994, la ley se aparta de las sanciones del régimen de servicios públicos domiciliarios y, en vez de ello, se remite a la ley 99 de 1993, cuyo objeto es ambiental.

Concordancias. [Concepto 121 de 2015.](#) [Acuerdo 565 de 2014.](#) [Concepto 265 de 2014.](#) [Concepto 40 de 2014.](#) [Concepto 539 de 2013.](#) [Concepto 323 de 2010.](#) [Concepto 517 de 2009.](#) [Concepto 075 de 2007.](#)

RECOLECCIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

De manera previa y expresa debe señalarse que mediante este concepto unificado, se modifica la posición de la entidad señalada en anteriores conceptos de la Oficina Asesora Jurídica, de acuerdo con la cual:

(i) La actividad de recolección de residuos peligrosos se encuentra dentro de la actividad de aseo regulada en la ley 142 de 1994 y

(ii) se encuentra bajo la vigilancia de la SSPD.

En este concepto, por lo tanto, se explica por qué la actividad de recolección de residuos peligrosos no hace parte de la actividad de aseo regulada en la ley 142 de 1994 y por qué no se encuentra bajo la vigilancia y control de la SSPD, además de algunas de las consecuencias de ello.

2. . COMPETENCIA DE LA SSPD EN RELACIÓN CON EL SERVICIO DE RECOLECCIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS

2.1. El principio de legalidad de las funciones públicas aplicado al caso de la SSPD frente al control y vigilancia de la Recolección de Residuos Peligrosos

De acuerdo con el artículo 6º de la Constitución “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.” Así, los funcionarios de la SSPD son responsables por la omisión y por la extralimitación de sus funciones.

La competencia de la SSPD tiene como origen el artículo 370 de la Constitución, de acuerdo con el cual “Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.” Dicho artículo fue desarrollado, principalmente, a través de la ley 142 de 1994.

El artículo 1 de la ley 142 de 1994 dispone “Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.”

En el numeral 14.24 de la ley 142 de 1994, se delimitó el servicio público de aseo en los siguientes términos:

“Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.”

El artículo 79 de la ley 142 de 1994 dispone por su parte lo siguiente:

Nota General. *Primero se debe tener en cuenta que la actividad de recolección de residuos peligrosos no hace parte de la actividad de aseo regulada en la ley 142 de 1994 y por qué no se encuentra bajo la vigilancia y control de la SSPD, de este modo se entiende que las competencias de vigilancia y control de la materia mencionada recae sobre las autoridades ambientales. De igual modo se debe precisarse que a la SSPD tampoco le corresponde vigilar o controlar las obligaciones del generador, las obligaciones de los prestadores del servicio de desactivación, ni las obligaciones de los prestadores del servicio especial de aseo del decreto 2676 de 2000. Por lo tanto, en línea con la exclusión del régimen de la ley 142 de 1994, la ley se aparta de las sanciones del régimen de servicios públicos domiciliarios y, en vez de ello, se remite a la ley 99 de 1993, cuyo objeto es ambiental.* “Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, estarán sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos. Son funciones de esta las siguientes:

1. Vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, en cuanto el cumplimiento afecte en forma directa e inmediata a usuarios determinados; y sancionar sus violaciones, siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad.

De las anteriores disposiciones se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1.Los funcionarios de la SSPD son iguales de responsables si omiten sus funciones y si se “extralimitan” de ellas.

2.A la luz de la ley 142 de 1994 dentro del “servicio público de aseo” se encontraban todo tipo de residuos sólidos.

3.La SSPD tiene como función la vigilancia y control del cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes desarrollen la recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de todo tipo de residuos sólidos “siempre y cuando esta función no sea competencia de otra autoridad” (numeral 1 del artículo 79 de la ley 142 de 1994). *Nota General. Primero se debe tener en cuenta que la actividad de recolección de residuos peligrosos no hace parte de la actividad de aseo regulada en la ley 142 de 1994 y por qué no se encuentra bajo la vigilancia y control de la SSPD, de este modo se entiende que las competencias de vigilancia y control de la materia mencionada recaen sobre las autoridades ambientales. De igual modo se debe precisar que a la SSPD tampoco le corresponde vigilar o controlar las obligaciones del generador, las obligaciones de los prestadores del servicio de desactivación, ni las obligaciones de los prestadores del servicio especial de aseo del decreto 2676 de 2000. Por lo tanto, en línea con la exclusión del régimen de la ley 142 de 1994, la ley se aparta de las sanciones del régimen de servicios públicos domiciliarios y, en vez de ello, se remite a la ley 99 de 1993, cuyo objeto es ambiental.42 de 1994).*

Desde la Ley 430 de 1998: Asuntos que quedaron excluidos de la competencia de la SSPD

Desde la Ley 430 de 1998 están fuera de la ley 142 los asuntos relativos a la prestación del servicio de aseo sobre residuos o desechos peligrosos.

La Ley 430 de 1998 tiene el siguiente objeto:

“regular todo lo relacionado con la prohibición de introducir desechos peligrosos al territorio nacional, en cualquier modalidad según lo establecido en el Convenio de Basilea y sus anexos, y con la responsabilidad por el manejo integral de los generados en el país y en el proceso de producción, gestión y manejo de los mismos, así mismo regula la infraestructura de la que deben ser dotadas las autoridades aduaneras y zonas francas y portuarias, con el fin de detectar de manera técnica y científica la introducción de estos residuos, regula las sanciones en la Ley 99 de 1993 para quien viole el contenido de esta ley y se permite la utilización de los aceites lubricantes de desechos, con el fin de producir energía eléctrica”.

Es decir, esta ley tiene por objeto regular “todo” lo relacionado con los residuos peligrosos. Por tanto, excluye todo lo relacionado con este tipo de residuos del régimen general de la ley 142 de 1994.

La ley 430 de 1998 regula la responsabilidad en relación con dichos residuos desde su generación hasta cuando el residuo peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo (artículo 7), dejándola en cabeza del generador. También regula la responsabilidad del receptor, quien la tendrá a partir de la recepción del transportador.

En línea con la exclusión del régimen de la ley 142 de 1994, la ley se aparta de las sanciones del régimen de servicios públicos domiciliarios y, en vez de ello, se remite a la ley 99 de 1993, cuyo objeto es ambiental. Y, lo más importante para el objeto de este concepto unificador, en el artículo 11 regula quién vigila estas normas referidas a la

(i) producción,

(ii) gestión y

(iii) manejo de los residuos peligrosos:

“La autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas según sea el caso, deberán cumplir las funciones propias de vigilancia y control en concordancia con lo establecido en la presente ley.”

De las anteriores disposiciones se pueden sacar las siguientes conclusiones:

1. Dentro de los asuntos regulados en la ley 430 de 1998 se encuentra todo lo relacionado con la responsabilidad por el manejo integral de los desechos peligrosos generados en el país y en el proceso de producción, gestión y manejo de los mismos. Dichos asuntos deben identificarse a través de los decretos que reglamentan dicha ley, que reflejan la posición oficial y reconocida de los Ministerios que los han expedido y que regulan de manera integral la actividad.

2. Son tan distintos los asuntos de la ley 142 frente a los de la ley 430, (i) que el decreto 1713 de 2002, que desarrolló el tema de aseo del régimen general de

servicios públicos, no incluye dentro de sus fundamentos la ley 430 de 1998 y (ii) que el decreto 2676 de 2000, que reguló el tema de los residuos hospitalarios, no incluye dentro de sus fundamentos la ley 142 de 1994.

3. Adicional a lo anterior, de manera expresa, se asignó la vigilancia y control de dichos asuntos a las autoridades ambientales. Por tanto, la SSPD no tiene como función vigilar y controlar asunto alguno relacionado con el servicio de recolección de residuos peligrosos.

2.2.2. Los asuntos de la ley 430: todos los incluidos en sus decretos reglamentarios

Están fuera de la competencia de la SSPD todos los asuntos contenidos en los decretos reglamentarios de la ley 430 de 1998. De estos decretos, también es preciso resaltar que, de manera consistente con la ley que reglamentan, nunca incluyen como autoridad encargada de la vigilancia y control de su cumplimiento a la SSPD⁴. Por tanto, el que se excluya a la SSPD de esos asuntos debe entenderse como una interpretación ajustada a la normatividad vigente y plasmada en el desarrollo reglamentario que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le ha dado a la ley.

Estos son los decretos reglamentarios de la ley 430 de 1998:

- Decreto 4741 de 2005
- Decreto 4126 de 2005
- Decreto 1443 de 2004
- Decreto 1669 de 2002
- Decreto 2763 de 2001
- Decreto 2676 de 2000

Así, por ejemplo, de acuerdo con el decreto 2676 de 2000, los temas ambientales y sanitarios de la gestión integral de los residuos hospitalarios y similares (artículo 1 del decreto) se encuentran fuera de la competencia de la SSPD. La inspección y vigilancia de éstos se encuentra en cabeza de las direcciones departamentales, distritales y locales de salud (artículo 6 del decreto) y de las autoridades ambientales (artículo 7 del decreto).

A la SSPD tampoco le corresponde vigilar o controlar las obligaciones del generador, las obligaciones de los prestadores del servicio de desactivación, ni las obligaciones de los prestadores del servicio especial de aseo del mencionado decreto 2676 de 2000.

De otro lado, de acuerdo con el decreto 4171 de 2005, que no incluye como fundamento la ley 142 de 1994, sino la ley 430 de 1998, está fuera de la competencia de la SSPD la vigilancia y control del cumplimiento de la regulación relacionada con el manejo de los

residuos o desechos peligrosos (artículo 1 del decreto), en particular los que por sus características tóxicas o infecciosas puedan causar riesgo o daño para la salud humana y el ambiente, así como los envases, empaques y embalajes que hayan estado en contacto con estos desechos (artículo 2 del decreto).

La SSPD no puede entrar a vigilar y controlar:

- (i) las obligaciones del transportista de residuos o desechos peligrosos establecidas en el artículo 16 del decreto 4171 de 2005,
- (ii) tampoco de las obligaciones del receptor establecidas en el artículo 17 del mismo decreto y
- (iii) tampoco de las obligaciones de los municipios establecidas en el artículo 25 del mismo decreto.

Así ocurre con todos los demás decretos reglamentarios de la ley 430 de 1998 que reglamentan de, manera integral, todas las etapas de la recolección de residuos peligrosos.

3. . LA LEY 632 DE 2000: EL ARTÍCULO 9 NO DEROGÓ LA LEY 430 DE 1998

La ley 632 no afecta en absoluto la determinación de la competencia de la SSPD en relación con los residuos peligrosos. Específicamente, el artículo 9 de dicha ley no puede dar lugar a confusiones al respecto. Dicho artículo dispone:

Artículo 9o. Esquemas de Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo. Para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los residuos ordinarios de grandes generadores, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los residuos y operación comercial, los municipios y distritos, responsables de asegurar su prestación, podrán aplicar el esquema de la libre competencia y concurrencia de prestadores del servicio, en los términos y condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Para las actividades de recolección, transferencia y transporte de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público, los municipios y distritos deberán asegurar la prestación del servicio, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo, mediante la celebración de contratos de

concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia.

Parágrafo. Corresponde al Gobierno Nacional definir la metodología a seguir por parte de los municipios y distritos para la contratación del servicio público domiciliario de aseo.

Frente a ello y con base en lo explicado en este documento unificador, es necesario precisar que no importa lo dispuesto en la ley 632 para efectos de la determinación de la competencia de la SSPD en el asunto objeto de estudio. Es claro que, por el hecho de incluirse la expresión “residuos patógenos y peligrosos” en una disposición que modifica la ley 142 de 1994 no se derogó la ley 430 de 1998, y que, incluso, en gracia de discusión, si fuera un señalamiento de la actividad como “servicio público”, esto no conlleva directamente a la vigilancia de la SSPD, mucho menos, ante normas como las de la ley 430, que expresamente asignaron la vigilancia y control de dicha actividad a otras autoridades.

4. SE REAFIRMA LA PERSPECTIVA DE UN ASUNTO DE SALUD PÚBLICA Y AMBIENTAL: LA LEY 1152 DE 2008

El 27 de noviembre fue expedida la Ley 1152 de 2008 “Por la cual se dictan normas prohibitivas en materia ambiental, referentes a los residuos y desechos peligrosos y se dictan otras disposiciones.”

El artículo 1, que regula su objeto, dispone:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tendrá como objeto regular, dentro del marco de la gestión integral y velando por la protección de la salud humana y el ambiente, todo lo relacionado con la importación y exportación de residuos peligrosos en el territorio nacional, según lo establecido en el Convenio de Basilea y sus anexos, asumiendo la responsabilidad de minimizar la generación de residuos peligrosos en la fuente, optando por políticas de producción más limpia; proveyendo la disposición adecuada de los residuos peligrosos generados dentro del territorio nacional, así como la eliminación responsable de las existencias de estos dentro del país. Así mismo, se regula la infraestructura de la que deben ser dotadas las autoridades aduaneras y zonas francas y portuarias, con el fin de detectar de

manera eficaz la introducción de estos residuos y se amplían las sanciones que trae la Ley 99 de 1993 para quien viole el contenido de la presente. (resaltado fuera de texto)

De modo que, al igual que la ley 430 de 1998, ésta también regula la totalidad de los asuntos referidos a la disposición de residuos peligrosos. Lo hace, también, con una perspectiva de salud pública y ambiental, e igualmente se remite al régimen sancionatorio de la ley 99 de 1993. No lo toma como un tema de “servicios públicos domiciliarios” y, por lo mismo, para nada se refiere al régimen sancionatorio de la ley 142 de 1994.

De hecho, en el artículo 3, que regula sus definiciones, se remite al ya citado y analizado decreto 4741 de 2005. Y al igual que la ley 430 de 1998, regula la responsabilidad del generador (artículo 7), la responsabilidad del fabricante, importador y/o transportador (artículo 8), la subsistencia de responsabilidad de éstos hasta el aprovechamiento o disposición final de los residuos y la responsabilidad del receptor (artículo 10).

En esta ley, como en la ley 430 de 1998 y en toda su posterior reglamentación no se le asignan competencias a la SSPD. Por el contrario, se refiere a las autoridades ambientales (artículos 14, 16 y 17). En particular, los artículos 16 y 17 disponen:

Artículo 16. Vigilancia y Control. La autoridad ambiental competente o quien haga sus veces, en coordinación con las autoridades sanitarias, policivas, de comercio exterior y de aduanas, según sea el caso, tendrán que cumplir las funciones propias de prevención, inspección, vigilancia y control, en concordancia con lo establecido en la presente ley y demás disposiciones de la legislación ambiental colombiana.

Artículo 17. Sanciones. En caso de violación de las prohibiciones definidas en la presente ley, las autoridades impondrán las sanciones administrativas, penales o disciplinarias a que haya lugar, sin perjuicio de la responsabilidad que sea imputable por impactos o daños originados al medio ambiente, la salud humana, la integridad física y la vida de los habitantes.

Tipos de sanciones. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de aprovechamiento de recursos naturales renovables mediante resolución motivada, según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

1. Sanciones:

- a) Multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución;
- b) Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización;
- c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatoria o caducidad del permiso o concesión;
- d) Demolición de la obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso o licencia y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables;
- e) Decomiso definitivo de productos o productos utilizados para cometer la infracción.

2. Medidas preventivas:

- a) Amonestación verbal o escrita;
- b) Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora de productos e implementos utilizados para cometer la infracción;
- c) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización;
- d) Realización, dentro de un término perentorio, de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas.

Parágrafo 1o. El pago de las multas no exime al infractor de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovables afectados.

Parágrafo 2o. Las sanciones establecidas por el presente artículo se aplicarán sin perjuicio del ejercicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.

Parágrafo 3o. Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo, se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al Estatuto que lo modifique o sustituya.

Parágrafo 4o. En el caso del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las sanciones contempladas en los artículos 28, 29 y 35 de la Ley 47 de 1993, se aplicarán, sin perjuicio de las previstas en este artículo.

De acuerdo a lo anterior, no cabe duda sobre la falta de competencia de la SSPD en cuanto a la inspección, control y vigilancia de quienes se ocupan de la recolección y disposición de residuos peligrosos.