

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: RADS
Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 22

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-043

Señor
XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

Subtemas: Incentivo de Rellenos Sanitarios y Estaciones de Transferencia de Residuos Sólidos de carácter regional - Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT)

² “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 745 6011.
Celular: 3203509009
sspd@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

Por otra parte, la SSPD no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la naturaleza jurídica y aplicación en el tiempo del incentivo por regionalización de rellenos sanitarios y del incentivo de aprovechamiento de residuos sólidos – IAT, las cuales serán transcritas y respondidas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁷

Ley 1151 de 2007⁸.

Ley 1437 de 2011.

Ley 1450 de 2011⁹.

Ley 1755 de 2015¹⁰

Ley 1753 de 2015¹¹.

Decreto MVCT 920 de 2013¹²

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015¹³.

Decreto MVCT802 de 2022¹⁴

Decreto MVCT 2412 de 2018¹⁵

Resolución CRA 429 de 2007¹⁶

Resolución CRA 720 de 2015¹⁷

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁴ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

⁵ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

⁶ "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

⁷ "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones."

⁸ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010."

⁹ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."

¹⁰ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

¹¹ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

¹² "Por el cual se reglamenta el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos"

¹³ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

¹⁴ "Por el cual se sustituye el Capítulo 7, al título 2, de la Parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones."

¹⁵ Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 2 de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente al incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ "Por la cual se define el mecanismo de inclusión del incentivo a la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos, creado por la Ley 1151 de 2007, en las tarifas de los usuarios finales del servicio de aseo."

¹⁷ "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones."

Resolución MVCT 176 de 2020¹⁸
Resolución Compilatoria CRA 943 de 2021¹⁹
Resolución MVCT 547 de 2022²⁰
Concepto SSPD-OJ-2021-386²¹.
Concepto SSPD-OJ-2018-450²²
Concepto SSPD-OJ-2015-570²³
Concepto SSPD-OJ-2013-245²⁴.

CONSIDERACIONES

La consulta presentada, se dirige específicamente a establecer la naturaleza jurídica de los incentivos en materia de regionalización de rellenos sanitarios y aprovechamiento de residuos sólidos. Por esta razón, previo a dar respuesta de fondo a lo solicitado, se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta, en los siguientes términos:

i) Marco normativo del Incentivo a la Regionalización de Rellenos Sanitarios y Estaciones de Transferencia - Incentivo al Aprovechamiento de residuos sólidos para las entidades Territoriales (IAT).

El numeral 14.24, artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define el servicio público domiciliario de aseo en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.24 SERVICIO PÚBLICO DE ASEO. 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. (...)”

¹⁸ Por la cual se reglamenta el capítulo 7, del título 2, de la parte 3, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo relacionado con los criterios de elegibilidad y demás aspectos de los proyectos que pretendan acceder a los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos

¹⁹ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones”.

²⁰ “Por la cual se reglamenta el Capítulo 7, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015, en lo relacionado con los criterios de elegibilidad y demás aspectos de los proyectos que pretendan acceder a los recursos del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos.”

²¹ Disponible para consulta en el siguiente enlace:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000383_2021.htm

²² Disponible para consulta en el siguiente enlace:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000450_2018.htm

²³ https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000570_2015.htm

²⁴ Disponible para consulta en el siguiente enlace:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000245_2013.htm

Por su parte, el artículo 2.3.2.1.1. Decreto 1077 de 2015 desarrolla las siguientes definiciones, relacionadas con el servicio público de aseo y de forma particular, en cuanto refiere a la actividad complementaria de disposición final así:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. DEFINICIONES. Adóptense las siguientes definiciones:

(...) 17. ESTACIONES DE TRANSFERENCIA. Son las instalaciones dedicadas al traslado de residuos sólidos de un vehículo recolector a otro con mayor capacidad de carga, que los transporta hasta su sitio de tratamiento o disposición final.

(...) 66. DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS SÓLIDOS. Es la actividad del servicio público de aseo, consistente en la disposición de residuos sólidos mediante la técnica de relleno sanitario.

(...) 77. RELLENO SANITARIO. Solución técnica de Saneamiento Básico, resultado de procesos de Planeación, Diseño, Operación y Control para la disposición final adecuada de residuos sólidos.

(...) 83. RELLENO SANITARIO DE CARÁCTER REGIONAL. Es el relleno sanitario donde se disponen residuos sólidos provenientes de otros municipios diferentes a aquel donde se encuentra ubicado el sitio de disposición final. (...)”

En claro las anteriores definiciones, resulta pertinente hacer referencia a la naturaleza jurídica de la figura de incentivos regionales para el desarrollo de rellenos sanitarios y/o de estaciones de transferencia, así como su desarrollo en el tiempo, para lo cual, nos remitiremos a lo expuesto por esta OAJ en el Concepto SSPD-OJ-2021-386. Veamos:

“(...) A través del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007, se creó la figura del incentivo para los municipios en los cuales se desarrollen proyectos de rellenos sanitarios de carácter regional, en los siguientes términos:

‘ARTÍCULO 101. ACCESO A RELLENOS SANITARIOS Y/O ESTACIONES DE TRANSFERENCIAS. Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones injustificadas al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Créase el incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo será pagado al municipio donde se ubique el relleno sanitario por el prestador de esta actividad de disposición final y su tarifa será de 0.23% del smmlv por tonelada dispuesta.

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario.

PARÁGRAFO. En aquellos casos en que el relleno sanitario se ubique en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre estos municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente.’

En cumplimiento de la obligación regulatoria impuesta a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, se expidió la Resolución CRA 429 de 2007 a través

de la cual se definió el mecanismo de inclusión del incentivo. Dicha Resolución tuvo vigencia hasta el 1 de enero de 2016, fecha en que entraron en aplicación las nuevas fórmulas tarifarias de dicho sector, conforme con el artículo 77 de la Resolución CRA 720 de 2015.

Posteriormente, el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, estableció en su artículo 276 las vigencias y derogatorias de las normas que le fueran contrarias, señalando expresamente la derogatoria de ‘...las Leyes 188 de 1995; 812 de 2003 y 1151 de 2007, a excepción de las disposiciones citadas en el segundo inciso del presente artículo’, el cual dispone:

‘Con el fin de dar continuidad a los objetivos y metas de largo plazo planteados en los anteriores Planes de Desarrollo, se mantienen vigentes las siguientes disposiciones de la Ley 812 de 2003 los artículos, 20, 59, 61, 64, 65, 81, y 121 de la Ley 1151 de 2007 los artículos 11, 13, 14, 15, 19, 21, 22, 24, 25, 27, 28, 31, 39, 49, 50 excepto su tercer inciso, 62, 64, 67, los incisos primero y tercero del 69, 70, 71, 76, 80, 82, 87, 88, 89, 90, 91, 97, 98, 106, 110, 112, 115, 118, 121, 126, 127, inciso primero del 131, 138, 155 y 156, de la Ley 1151 de 2007. Ampliase hasta el 6 de agosto de 2012, las funciones establecidas en el artículo 65 de la Ley 1350 de 2009.’ (Subrayas fuera de texto).

En razón a ello, el artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 al no ser incluido en el inciso segundo en cita, quedó derogado y, en consecuencia, desapareció del ordenamiento jurídico.

Por tanto, a partir de la publicación de la Ley 1450 de 2011, el fundamento legal aplicable en materia de incentivos para el servicio público domiciliario de aseo era el artículo 251 *ibídem*²⁵, el cual además de conservar la figura del incentivo a los municipios que alberguen rellenos sanitarios regionales, también establecía la figura del incentivo a los municipios donde se construyeran las estaciones regionales de transferencia.

²⁵ “ARTÍCULO 251. EFICIENCIA EN EL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS. Reglamentado por el Decreto Nacional 920 de 2013, Con el fin de controlar y reducir los impactos ambientales, generar economías de escalas y promover soluciones de mínimo costo que beneficien a los usuarios del componente de disposición final del servicio público de aseo, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los Concejos Municipales.

Las autoridades ambientales, personas prestadoras o entidades territoriales no podrán imponer restricciones sin justificación técnica al acceso a los rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia.

Consérvese el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0.23% y 0.69% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - (smlmv) por tonelada dispuesta de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios: cantidad de toneladas dispuestas, capacidad del relleno sanitario.

Créase un incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0.0125% y 0.023% del s.m.m.l.v por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia.

PARÁGRAFO 2. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios vigilará que dentro de las actividades referentes a la recolección y disposición final de residuos sólidos se considere la inclusión de las organizaciones de recicladores como socios estratégicos del negocio. Se establecerá como meta a las entidades competentes, la organización de estos grupos, la formalización de su trabajo y el reconocimiento al aporte ambiental que realizan en lo referente a la separación de materiales reutilizables.

PARÁGRAFO 3. En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá equitativamente entre los municipios, conforme al estudio de impacto ambiental que realice la autoridad ambiental competente. (subraya fuera de texto)

A través del Decreto 920 de 2013, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, **reglamentó el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos, determinando la forma en que el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional debería calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubicaran dichas infraestructuras.**

No obstante, el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 fue modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, el cual, con el fin de una mayor gestión en el manejo integral de residuos sólidos, creó el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos para las entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hubiesen definido proyectos de aprovechamiento viables para el momento de entrada en vigencia de la norma y, a su vez, fijó una destinación específica para dichos recursos de la siguiente forma:

‘ARTÍCULO 88. EFICIENCIA EN EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS. Modifíquese el Artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

‘ARTÍCULO 251. EFICIENCIA EN EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS. (...) Créase un incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables. El valor por suscriptor de dicho incentivo, se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia y su implementación podrá ser de forma gradual.

Los recursos provenientes del incentivo serán destinados a la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo para el desarrollo de infraestructura, separación en la fuente, recolección, transporte, recepción, pesaje, clasificación y otras formas de aprovechamiento; desarrolladas por los prestadores de la actividad de aprovechamiento y recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalización e inclusión social. Dichos recursos también se emplearán en la elaboración de estudios de pre-factibilidad y factibilidad que permitan la implementación de formas alternativas de aprovechamiento de residuos, tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos, entre otros.

Consérvase el incentivo para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional. El valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa será entre 0,23% y 0,69% del salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) por tonelada dispuesta. En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá proporcionalmente entre los municipios, conforme al área afecta a la ejecución del proyecto.

Consérvase el incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad

y su tarifa fluctuará entre 0,0125% y 0,023% del smmlv por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Los anteriores incentivos deberán ser destinados a la financiación de proyectos de agua potable y saneamiento básico. (resaltado fuera de texto)

PARÁGRAFO 1o. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico definirá el mecanismo de inclusión del pago de los incentivos mencionados en el presente artículo, en la tarifa del usuario final del servicio de aseo; salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia, para los incentivos relacionados con dicha infraestructura.

Igualmente, en la metodología tarifaria se establecerá un incentivo a los usuarios para promover la separación en la fuente de los residuos.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo. (resaltado fuera de texto)

Nótese entonces que, si bien el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 creó un incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquéllas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGRIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables, lo cierto es que conservó los incentivos tanto para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional, como para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional.

Ahora, como el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 no derogó expresamente estas figuras de incentivos, en la actualidad, continúan vigentes.

En todo caso, como quiera que la consulta se encuentra referida a los incentivos de carácter regional, por lo cual entendemos que se trata de aquéllos previstos tanto para rellenos sanitarios como para estaciones de transferencia, esta Oficina Asesora Jurídica a través del Concepto SSPD-OJ-2015-570, señaló que "(...) de acuerdo con el concepto No. 2015EE0045240 del 13 de mayo de 2015, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, "...el incentivo de que trata el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, es una tasa, en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor" (...)." (resaltado fuera de texto)

De conformidad con lo anteriormente conceptuado, resulta relevante para efectos de este concepto, indicar que la figura de incentivos para los municipios en los cuales se desarrollen proyectos de rellenos sanitarios de carácter regional, creada con el artículo 101 de la Ley 1151 de 2007, fue derogada por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011. No obstante, esta Ley estableció en su artículo 251 el marco normativo para implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia, y determinó la continuidad del incentivo para los municipios donde se ubiquen los rellenos sanitarios de carácter regional.

La citada norma, dispuso que la tarifa del incentivo regional por rellenos sanitarios sería entre 0.23% y 0.69% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente - (SMLMV) por tonelada dispuesta, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes criterios: cantidad de toneladas dispuestas, capacidad del relleno sanitario.

Finalmente, este artículo creó un incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen estas infraestructuras, siempre que sean de carácter regional. El valor de ese incentivo será pagado al municipio donde se ubique la estación de transferencia regional por parte del prestador de la actividad y su tarifa fluctuará entre 0.0125% y 0.023% del SMMLV por tonelada transferida, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

En ese orden de ideas, el concepto citado indica que la reglamentación de esta norma fue expedida a través del Decreto 920 de 2013 (compilado en el Decreto 1077 de 2015), el cual dispuso que el incentivo se establecía para los municipios donde se encontrarán ubicados los rellenos sanitarios y las estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos. De igual forma, estableció el deber del prestador del componente de disposición final -responsable del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional-, para calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubique dicha infraestructura.

Posteriormente, el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 (el cual modificó el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011) conservó el incentivo creado a favor de los municipios donde se ubican los rellenos sanitarios de carácter regional, así como, para el incentivo referente a la ubicación de estaciones de transferencia de residuos sólidos.

De esta forma, la norma establece que el prestador de la actividad de disposición final que opere un relleno sanitario donde se reciban residuos de otros municipios, deberá pagar un incentivo al municipio en el cual se encuentre ubicado el relleno. El pago por el incentivo, según lo consagra la citada norma, será incluido vía tarifa al usuario final del servicio público de aseo, exceptuando aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentre el relleno sanitario o la estación de transferencia y se mantiene la misma tarifa de la norma anterior.

Adicionalmente, el referido artículo 88 creó el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos para las entidades territoriales (IAT) en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables para el momento de entrada en vigencia de la norma y, a su vez, fijó una destinación específica para dichos recursos, respecto de las actividades de aprovechamiento del servicio público de aseo.

ii) Cálculo tarifario del Incentivo a la Regionalización de Rellenos Sanitarios y Estaciones de Transferencia.

En primera medida, se resalta que la importancia de calcular el costo del incentivo a la regionalización, es compensar a los usuarios o habitantes del municipio receptor de los residuos no aprovechables de otros municipios colindantes de la región, a fin de equilibrar la carga que dicha acción contrae, por tanto, la omisión en el cálculo del incentivo por parte del prestador obligado a ello, hace que no se garantice el equilibrio advertido.

En ese orden de ideas, es importante precisar que el cálculo tarifario del incentivo a la regionalización de rellenos sanitarios ha variado en el tiempo, en función de la disposición legal

que estableció la obligación para los prestadores del componente de disposición final responsables del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional.

En ese sentido, en principio cuando se estableció a través del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 los citados incentivos, esta norma dispuso que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) definiría el mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio público de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario.

Por esta razón, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en su Resolución CRA 429 de 2007, definió el mecanismo de inclusión del incentivo a la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos, creado por la Ley 1151 de 2007, en las tarifas de los usuarios finales del servicio de aseo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 1o. INCORPORACIÓN A LA TARIFA DEL USUARIO FINAL DEL INCENTIVO A LOS RELLENOS SANITARIOS CREADO POR LA LEY 1151 DE 2007. <Resolución derogada por el artículo 77 de la Resolución 720 de 2015, según lo dispuesto en los artículos 76 y 77 a partir del 1o. de abril de 2016> Al Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDTj), establecido en el artículo 15 de la Resolución 351 de 2005, se adicionará el valor equivalente al 0.23% del smmlv por tonelada dispuesta, para determinar el valor total por tonelada a ser incorporado en la factura al usuario final de todos aquellos municipios diferentes a aquel donde se encuentre ubicado el relleno sanitario, y cuyos residuos sólidos se dispongan en el municipio receptor.”
(subraya fuera de texto)

Este mecanismo tarifario estuvo vigente desde la publicación de la norma, es decir, el 16 de octubre de 2007 hasta el 1 de abril de 2016, fecha en la que empezó a regir el mecanismo que lo reemplazó, esto es, el establecido en la Resolución CRA 720 de 2015.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 1450 de 2011 fue derogado el Incentivo a la regionalización de rellenos sanitarios establecido en el mencionado artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 y se estableció un nuevo incentivo tarifario en la materia, a través del artículo 251.

Sobre el particular, el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 dispuso que podrá conservarse el incentivo previamente establecido para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia de carácter regional (cuyo mecanismo tarifario fue desarrollado por la Resolución CRA 429 de 2007). Adicionalmente, la norma indicó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podía establecer e implementar áreas estratégicas para la construcción y operación de rellenos sanitarios de carácter regional, incluidas las estaciones de transferencia, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional y con base en los usos del suelo definidos para este fin por los Concejos Municipales.

De igual manera, el parágrafo 1, artículo 251 ibídem dispuso que la CRA definiría el mecanismo de inclusión del pago del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio público de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia.

El Decreto 920 de 2013 reglamentó el artículo 251 de 2011 sobre el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos. Esta norma, posteriormente fue compilada en el Decreto Reglamentario Único del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015 como un mecanismo que desarrolló la obligación de

la persona prestadora de disposición final, de incluir en el costo de la tarifa el valor del incentivo a la regionalización, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.3.2.4.1. OBJETO. Reglamentar la forma en que el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional o de la estación de transferencia regional debe calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubiquen dichas infraestructuras.

ARTÍCULO 2.3.2.4.2. CÁLCULO DEL VALOR DEL INCENTIVO PARA RELLENOS SANITARIOS DE CARÁCTER REGIONAL. Para determinar el valor del incentivo se adopta como base de cálculo el promedio de toneladas totales de residuos sólidos dispuestas mensualmente en el relleno sanitario de carácter regional, descontando el promedio de las toneladas mensuales provenientes del municipio donde está ubicado el relleno sanitario, calculadas de acuerdo con los periodos de facturación previstos en el artículo 16 de la Resolución CRA 351 de 2005 expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

Una vez establecida la base de cálculo, el valor del incentivo por tonelada se determinará así:

1. Cuando la base de cálculo sea menor a 4.500 Toneladas mensuales, el valor del incentivo será de 0,23% de SMMLV (\$/tonelada regional dispuesta).

2. Cuando la base de cálculo sea mayor de 4.500 toneladas mensuales pero menor o igual a 24.000 toneladas mensuales el valor del incentivo será el resultante de aplicar la siguiente fórmula:

$$\mathbf{INCrellreg} = (0,000822 * C + 0,15873 * C + 212.637,362637) * SMMLV / 100.000.000$$

Donde:

INCrellreg: Valor del incentivo para el municipio (\$/Tonelada regional dispuesta).

C: Promedio de toneladas mensuales de residuos sólidos de carácter regional dispuestos en el relleno sanitario.

SMMLV: Valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente correspondiente al periodo de liquidación.

3. Cuando la base de cálculo sea mayor a 24.000 Toneladas mensuales, el valor del incentivo será 0,69 % de SMMLV (\$/tonelada regional dispuesta).

PARÁGRAFO. El valor total mensual del incentivo que se reconocerá al municipio por la ubicación del relleno sanitario de carácter regional será el resultado de multiplicar el valor del incentivo (INCrellreg) por las toneladas efectivamente dispuestas en el mes a liquidar.

ARTÍCULO 2.3.2.4.3. CÁLCULO DEL VALOR DEL INCENTIVO PARA ESTACIONES DE TRANSFERENCIA DE CARÁCTER REGIONAL. Para determinar el valor del incentivo se adopta como base de cálculo el promedio de toneladas totales de residuos sólidos manejadas mensualmente en la estación de transferencia de carácter regional, descontando el promedio de las toneladas mensuales provenientes del municipio donde está ubicada la estación de

transferencia, calculadas de acuerdo con los periodos de facturación previstos en el Artículo 16 de la Resolución CRA 351 de 2005 o la norma que la modifique adicione o sustituya.

Una vez establecida la base de cálculo, el valor del incentivo se determinará así:

1. Cuando la base de cálculo sea menor o igual a 51.000 toneladas mensuales el valor del incentivo será el resultante de aplicar la siguiente fórmula:

$$INC = (0,00000315 * T^2 + 0,045237 * T + 12499,95476) * SMMLV / 100.000.000$$

Donde:

INC: Valor del incentivo para el municipio (\$/Tonelada regional transferida).

T: Promedio de toneladas mensuales de residuos sólidos de carácter regional transferidas en la estación.

SMMLV: Valor del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente correspondiente al periodo de liquidación.

2. Cuando la base de cálculo sea mayor a 51.000 Toneladas mensuales, el valor del incentivo será 0,023% de SMMLV. (\$/tonelada regional transferida).

PARÁGRAFO. El valor total mensual del incentivo que se reconocerá al municipio por la ubicación de la estación de transferencia de residuos sólidos de carácter regional será el resultado de multiplicar el valor del incentivo (INC) por las toneladas efectivamente transferidas en la estación durante el mes a liquidar.

ARTÍCULO 2.3.2.4.4. PAGO DEL INCENTIVO. Para efectos de asegurar el pago del incentivo al municipio, deberá suscribirse un convenio entre este y el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario de carácter regional, o de la estación de transferencia de carácter regional, en el cual se pacte como mínimo las condiciones de pago y los intereses que se causen en caso de mora o incumplimiento, así como los términos y plazos en que se harán los reportes de información al municipio beneficiario sobre las toneladas mensuales de residuos dispuestos o transferidos que lo originan.

La no suscripción del convenio no releva al prestador de la obligación de pagar el valor del incentivo.

ARTÍCULO 2.3.2.4.5. REPORTE AL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN SUI. El prestador del componente de disposición final, responsable del relleno sanitario regional, deberá reportar al SUI, el total de toneladas dispuestas, y el número de toneladas que correspondan al municipio donde se encuentra ubicado el relleno sanitario, de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Igualmente, el prestador responsable de la estación de transferencia regional, deberá reportar al SUI, el total de toneladas transferidas, y el número de toneladas que correspondan al municipio donde se encuentra ubicada la estación de transferencia, de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.”

De las normas anteriormente transcritas se desprende que, era obligación del prestador de la actividad de disposición final, respecto de un predio que opere como relleno sanitario de carácter regional, calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se encuentre ubicado dicho predio.

Adicionalmente, el artículo 2.3.2.4.4. del Decreto 1077 de 2015 estableció que para efectos de asegurar el pago al municipio donde opera un relleno sanitario de carácter regional, debe suscribirse un convenio entre este y la persona prestadora que opera el relleno sanitario, donde se pacten las condiciones de pago y los intereses que se causen en caso de mora o incumplimiento, así como los plazos de reporte de información.

De igual manera, advierte la misma norma que el hecho de que el municipio donde se encuentra ubicado el relleno sanitario de carácter regional y la persona prestadora no suscriban dicho convenio, no releva al prestador de su obligación de pagar dicho incentivo.

Ahora bien, es importante resaltar que el párrafo 1 del artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, dispuso expresamente que era la CRA competente de definir el mecanismo de inclusión del pago del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio público de aseo, salvo aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia.

Sobre el cumplimiento de la obligación, esta Oficina a través de Concepto SSPD-OJ-2013-245, precisó que antes de la expedición de la Resolución CRA 720 de 2015 no se evidenciaban los presupuestos necesarios para el cobro del incentivo para rellenos sanitarios o estaciones de transferencia de carácter regional del artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, por no estar reglamentado por la comisión respectiva, por lo que su exigibilidad se encontraba limitada. Veamos:

“(...) es pertinente señalar que la creación del incentivo para la ubicación de los sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde se ubican rellenos sanitarios de carácter regional, obedeció a la expedición del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, norma que indicó que el valor de dicho incentivo sería pagado al municipio de ubicación del relleno por el prestador y que su tarifa sería de 0.23% del smmlv por tonelada dispuesta, indicando que la comisión de regulación debía definir el mecanismo de inclusión del incentivos en la tarifa del usuario final del servicio de aseo.

Ahora bien, tal como se indicó anteriormente, esta disposición fue derogada con la expedición de la Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Sin embargo, se observa que el artículo 251 conservó el incentivo a los municipios donde se encuentren ubicados rellenos sanitarios regionales y estableció la figura donde se ubiquen estaciones regionales de transferencia, estableciendo una tarifa diferencial, igualmente sujetando su aplicación a la reglamentación y regulación respectiva en cuanto al pago por parte del prestador al municipio y la inclusión en la tarifa respectivamente.

Se observa entonces, que fue voluntad del Legislador otorgar continuidad al incentivo a los rellenos sanitarios de carácter regional, razón por la cual dispuso su pago por el prestador al municipio estableciendo que la tarifa oscilará entre el 0.23% y el 0.69% y creó, por primera vez, el incentivo para la ubicación de estaciones de transferencia, igualmente señalando que este pago fluctuará entre el 0.0125% y 0.023% del s.m.m.l.v por tonelada transferida.

En ambos casos, la norma sujetó la definición del mecanismo de inclusión del pago del incentivo en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, a la Comisión de Regulación respectiva.

En este orden de ideas, con la expedición del Decreto 920 de 2013, si bien reglamenta la forma en que debe calcularse el valor de estos incentivos, continúa siendo necesaria la regulación respectiva para su inclusión en la tarifa al usuario final.

En este orden de ideas, no se discute que la conservación del incentivo a favor de los municipios constituye un derecho para la entidad territorial y una correlativa obligación para las personas prestadoras donde se ubique el relleno sanitario; puesto que la norma concretamente reconoce 'que el valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio'.

En este orden de ideas, existe una obligación legalmente reconocida pero los presupuestos necesarios para el cobro del incentivo hacen que su exigibilidad se vea limitada.

Se observa entonces, que para esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en virtud de su función de control, inspección y vigilancia, constitucionalmente reconocida a través del artículo 365 y sus atribuciones legales según la Ley 142 de 1994, no es posible efectuar el control tarifario respectivo, ante la ausencia de la regulación respectiva a cargo de la CRA, independientemente de la existencia del derecho a favor de los municipios y la correlativa obligación a cargo de los prestadores, en los términos anotados anteriormente. (...)" (subraya fuera de texto)

Posteriormente, se expidió la Ley 1753 de 2015 la cual a través del artículo 88, modificó el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 en el sentido de crear el Incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos en aquellas entidades territoriales en cuyo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), se hayan definido proyectos de aprovechamiento viables. Adicionalmente, la norma dispuso la continuidad de los incentivos para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y/o estaciones de transferencia de carácter regional.

En este sentido, el parágrafo 1, artículo 88 ibídem mantuvo la competencia de la CRA para definir el mecanismo de inclusión del pago de los incentivos mencionados. Lo anterior, sustentó la expedición de la Resolución CRA 720 de 2015 (compilada en la Resolución CRA 943 de 2021) la cual materializó estos mecanismos tarifarios, en su artículo 28 dispuso:

“ARTÍCULO 28. COSTO DE DISPOSICIÓN FINAL (CDF). <Artículo integrado y unificado en el artículo 5.3.2.2.6.1 de la Resolución CRA 943 de 2021. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2.3.6.3.3.12 del Decreto 1077 de 2015> El costo máximo a reconocer por la actividad de disposición final, está dado por:

$$CDF = CDF VU + CDF PC$$

$$CDF VU = \min \left\{ \left(18,722 + \frac{132,924,379}{QRS} \right), 139,896 \right\}$$

$$CDF PC = \min \left\{ \left(242 + \frac{11,652,352}{QRS} \right); 6,185 \right\}$$

Donde:

CDF: Costo máximo a reconocer por tonelada en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

CDF Costo máximo a reconocer por tonelada, por vida útil de 20 años, en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

VU: Costo máximo a reconocer por tonelada, por período de la etapa de posclausura de diez (10) años, en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

PC: Costo máximo a reconocer por tonelada, por período de la etapa de posclausura de diez (10) años, en el sitio de disposición final (pesos de diciembre de 2014/tonelada).

QRS: Promedio mensual de residuos sólidos que se reciben en el sitio de disposición final, de acuerdo con lo definido en el artículo 4. En el caso de personas prestadoras que inicien actividades con posterioridad a la entrada en vigencia de la fórmula tarifaria, podrán utilizar períodos inferiores hasta acumular seis (6) meses.

PARÁGRAFO 1. En aquellos eventos en los que se deban incorporar incentivos establecidos y reglamentados por el Gobierno Nacional a los municipios y/o distritos donde se ubiquen rellenos sanitarios regionales, su valor se sumará al Costo de Disposición Final de residuos sólidos definido en el presente artículo. Tal situación se informará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (...)

En ese sentido, el artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015 (integrado y unificado en el artículo 5.3.2.2.6.1 de la Resolución CRA 943 de 2021) desarrolló el mecanismo tarifario de cobro de la obligación exigible al prestador de la actividad de disposición final, estableciendo la fórmula de cálculo del incentivo para la regionalización, el cual deberá ser incluido dentro del componente para el cálculo del costo disposición final (CDF) en los términos descritos por el artículo señalado. Sobre el particular, esta Oficina a través de Concepto SSPD-OJ-2018-450 mencionó:

“(...) Del contenido de las disposiciones que consagran el incentivo para los municipios y distritos, se puede colegir que el valor de dicho incentivo debe ser pagado por el prestador de la actividad de disposición final, al municipio o distrito donde se hayan ubicado rellenos sanitarios de carácter regional, pago que a su vez debe ser incluido en la tarifa del usuario final del servicio de aseo, atendiendo los mecanismos que para el efecto expida la comisión reguladora, salvo para aquellos usuarios ubicados en el municipio donde se encuentra el relleno sanitario y/o la estación de transferencia, para los incentivos relacionados con dicha infraestructura.

Con respecto a la inclusión de dicho pago en la tarifa, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 28 de la Resolución CRA 720 de 2015, que señala: ‘en aquellos eventos en los que se deban incorporar incentivos establecidos y reglamentados por el Gobierno Nacional a los municipios y/o distritos donde se ubiquen rellenos sanitarios regionales, su valor se sumará al Costo de Disposición Final de residuos sólidos definido en el presente artículo. Tal situación se informará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

En cuanto al prestador obligado a efectuar el pago a los municipios, vale señalar que el inciso 4o del artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, señala ‘...el valor de dicho incentivo continuará siendo pagado por el prestador al municipio donde se ubique el relleno sanitario de la actividad de disposición final y su tarifa

será entre 0,23% y 0,69% del salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) por tonelada dispuesta. En aquellos casos en que el relleno sanitario se encuentre ubicado o se llegare a ubicar en zonas limítrofes de varios municipios, el incentivo se distribuirá proporcionalmente entre los municipios, conforme al área afecta a la ejecución del proyecto...'

Al respecto es preciso indicar que, si bien el artículo referido no señala de forma expresa a que prestador se refiere, se debe entender que es el prestador del servicio público domiciliario de aseo, en el evento de que sea este quien desarrolla tal actividad, o en su defecto, el prestador del componente de disposición final, esto es, el prestador encargado de disponer los residuos sólidos en el relleno sanitario correspondiente. (...)" (subraya fuera de texto)

Esta posición fue reafirmada por esta Oficina, a través de Concepto SSPD-OJ-2021-386 en los siguientes términos:

"(...) En cumplimiento de la obligación regulatoria impuesta a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, se expidió la Resolución CRA 429 de 2007 a través de la cual se definió el mecanismo de inclusión del incentivo. Dicha Resolución tuvo vigencia hasta el 1 de abril de 2016, fecha en que entraron en aplicación las nuevas fórmulas tarifarias de dicho sector, conforme con el artículo 77 de la Resolución CRA 720 de 2015 (modificada por la Resolución CRA 751 de 2015).

(...)

- El incentivo para la ubicación de sitios de disposición final de residuos sólidos para los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios de carácter regional fue creado a través de la Ley 1151 de 2007, sujeto a la definición del mecanismo de inclusión del incentivo en la tarifa final del usuario, el cual tuvo lugar con la expedición de la Resolución CRA 429 de 2007.

En ese sentido, aun cuando dicha resolución fue derogada con la expedición de la metodología tarifaria del servicio de aseo contenida en la Resolución CRA 720 de 2015, el incentivo todavía se conserva y resulta aplicable en virtud de los Planes Nacionales de Desarrollo y sus correspondientes reglamentaciones. Así las cosas, se entiende que, a partir de la entrada en vigor de dicha Resolución, es decir, 16 de octubre de 2007, según el Diario Oficial No. 46.783 de esa misma fecha, se aplica dicho incentivo, desde luego, atendiendo las disposiciones que a lo largo del tiempo lo han mantenido y reiterado. (...)" (subraya fuera de texto)

iii) Cálculo tarifario del Incentivo al Aprovechamiento de Residuos Sólidos (IAT).

A través del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 se crea el Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT), a través cual se busca reducir la cantidad de residuos dispuestos en rellenos sanitarios y de esta forma ampliar su vida útil, generando significativos beneficios sociales, ambientales y económicos.

La norma en cita, prevé que los recursos provenientes del IAT serán destinados a la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo para el desarrollo de infraestructura, separación en la fuente, recolección, transporte, recepción, pesaje, clasificación y otras formas de aprovechamiento desarrolladas por los prestadores y los recicladores de oficio que se hayan organizado bajo la Ley 142 de 1994 para promover su formalización e inclusión social.

Dichos recursos, destaca la norma, también se emplearán en la elaboración de estudios de prefactibilidad y factibilidad que permitan la implementación de formas alternativas de aprovechamiento de residuos tales como el compostaje, el aprovechamiento energético y las plantas de tratamiento integral de residuos sólidos, entre otros.

Considerando que la reglamentación del IAT fue concedida al Gobierno Nacional, a través de Decreto MVCT 2412 de 2018, el cual entró en vigencia el 1 de agosto de 2019, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentó lo concerniente al cobro, facturación, recaudado y traslado del mismo. Posteriormente, a través de Resolución MVCT 176 de 2020 se reglamentó lo correspondiente a los criterios de elegibilidad de los proyectos que pretendieran su financiación a través de este incentivo.

No obstante, de forma posterior el Decreto MVCT 820 de 2022 sustituyó el Decreto 2412 de 2018 y fue compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.3.2.7.3. VALOR DEL INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS (IAT). El valor del Incentivo por suscriptor o usuario se calculará sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor o usuario del servicio público de aseo, como un valor adicional al costo de disposición final de estos residuos, equivalente al 0,80% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por tonelada.

ARTÍCULO 2.3.2.7.4. COBRO DEL INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS (IAT). El cobro del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) se deberá implementar en todos los municipios y distritos, en los cuales en su Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) se hayan definido como viables, proyectos asociados a la actividad de aprovechamiento.

ARTÍCULO 2.3.2.7.5. FACTURACIÓN DEL INCENTIVO AL APROVECHAMIENTO Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS (IAT). La facturación del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos (IAT) al suscriptor o usuario del servicio público de aseo será responsabilidad de la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.

PARÁGRAFO. Para el efecto, en el momento de liquidación de la tarifa final al suscriptor o usuario, el Valor del Incentivo al Aprovechamiento y Tratamiento de Residuos Sólidos, será adicionado al costo de disposición final en relleno sanitario calculado de conformidad con la metodología tarifaria vigente adoptada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).” (subraya fuera de texto)

De igual forma, a través de Resolución MVCT 547 de 2022 se reglamentó lo concerniente a los criterios de elegibilidad de los proyectos, en consideración de lo establecido en el citado Decreto 802 de 2022.

Conforme con la norma en cita, el valor establecido para el IAT del 0.80% del SMMLV por tonelada, será facturado al suscriptor o usuario del servicio público de aseo por el prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, mediante la metodología tarifaria vigente adoptada por la CRA de conformidad con lo señalado en el artículo 5.3.2.2.6.1 de la Resolución CRA 943 de 2021. De igual forma, será procedente su cobro y consecuente cálculo, facturación y traslado, siempre que en el PGIRS vigente de los entes territoriales se encuentran definidos proyectos de aprovechamiento o tratamiento, viables. A su vez, deberá

verificarse por el ente territorial el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad del proyecto, señalados por el MVCT a través de la Resolución 547 de 2022.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se procede a resolver los interrogantes presentados en el escrito de consulta:

“1. A partir de qué fecha entró en vigencia el incentivo por regionalización creado a través del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007?”

El incentivo por regionalización para municipios con rellenos sanitarios de carácter regional entró en vigencia el 16 de octubre de 2007, fecha de publicación en el Diario Oficial No. 46.783 de la Resolución CRA 429 de 2007 la cual definió el mecanismo de inclusión del incentivo en las tarifas de los usuarios finales del servicio público de aseo.

“2. ¿El incentivo por regionalización es un impuesto?,Cuál es su naturaleza tributaria?” (sic)

Este incentivo no es un impuesto, su naturaleza jurídica es la de una tasa, creada para compensar a los municipios que soportan los impactos ambientales de los rellenos sanitarios regionales. En ese sentido, sobre el particular, el Concepto de la OAJ SSPD-OJ-2015-570, señaló:

“(…) de acuerdo con el concepto No. 2015EE0045240 del 13 de mayo de 2015, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “...el incentivo de que trata el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, es una tasa, en razón, a que la norma de su creación y su posterior reglamentación determinan los elementos sustanciales de este tipo de tributos a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor. (...)”

“3. ¿Cómo se calcula el incentivo por regionalización creado a través del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 desde el momento en que entró en vigencia?” (sic)

Mientras estuvo vigente el artículo 101 de la Ley 1151 de 2007 (hasta su derogatoria con el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011), el mecanismo de inclusión en la tarifa fue el definido por el artículo 1 de la Resolución CRA 429 de 2007 en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1o. INCORPORACIÓN A LA TARIFA DEL USUARIO FINAL DEL INCENTIVO A LOS RELLENOS SANITARIOS CREADO POR LA LEY 1151 DE 2007. <Resolución derogada por el artículo 77 de la Resolución 720 de 2015, según lo dispuesto en los artículos 76 y 77 a partir del 1o. de abril de 2016> Al Costo de Tratamiento y Disposición Final (CDTj), establecido en el artículo 15 de la Resolución 351 de 2005, se adicionará el valor equivalente al 0.23% del smmlv por tonelada dispuesta, para determinar el valor total por tonelada a ser incorporado en la factura al usuario final de todos aquellos municipios diferentes a aquel donde se encuentre ubicado el relleno sanitario, y cuyos residuos sólidos se dispongan en el municipio receptor.”

“4. A partir de qué fecha entró en vigencia el Decreto 920 de 2013 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante el cual se reglamentó el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, en relación con el incentivo a los municipios donde se ubiquen rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales para residuos sólidos, determinando la forma en que el prestador del componente de disposición final, responsable del relleno

sanitario regional o de la estación de transferencia regional debería calcular el valor del incentivo a reconocer al municipio donde se ubicaran dichas infraestructuras?”

El Decreto 920 de 2013 el cual reglamentó el artículo 251 de la Ley 1450 de 2011 sobre el incentivo a municipios con rellenos sanitarios y estaciones de transferencia regionales, entró en vigencia el 8 de mayo de 2013, fecha de su publicación en el Diario Oficial No. 48784.

“5. ¿Cómo se calcula el incentivo por regionalización desde el momento en que entró en vigencia el Decreto 920 de 2013 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio?”

El cálculo se encuentra establecido a través del artículo 2.3.2.4.2 del Decreto 1077 de 2015 (compila el Decreto 920 de 2013), transcrito en el aparte de considerandos del presente Concepto, así como el artículo 2.3.2.4.4., el cual determina lo concerniente al pago del incentivo.

“6. Qué debía hacer una empresa del servicio de aseo para poder iniciar el cobro a sus usuarios del incentivo por regionalización?, se requiere un nuevo estudio tarifario, o, de una modificación al estudio tarifario aprobado al momento de iniciar su cobro?; favor indicar paso a paso, el procedimiento a seguir por una empresa del servicio de aseo para válidamente incluir el cobro del incentivo por regionalización en las tarifas aprobadas por la CRA y/o para incluirlo en la facturación del servicio.”

Sobre este punto se precisa que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Sin embargo, en aras de orientar al peticionario, se enlistan de manera enunciativa algunas actividades que, a la luz de lo expuesto en los considerandos del presente concepto, así como de la normativa, debería adelantar un prestador del servicio público de aseo para iniciar el cobro a sus usuarios del incentivo por regionalización:

1. Verificar la existencia del incentivo aplicable. Confirmar que el relleno sanitario o la estación de transferencia es de carácter regional y que existe el incentivo previsto en el art. 251 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el art. 88 de la Ley 1753 de 2015, reglamentado por el Decreto 1077 de 2015.
2. Calcular el incentivo conforme al Decreto 1077 de 2015. El prestador del componente de disposición final debe calcular el valor del incentivo (relleno o estación) según las fórmulas de los artículos 2.3.2.4.2 y 2.3.2.4.3, en función de las toneladas regionales.
3. Incluir el valor en el costo de disposición final (CDF). De acuerdo con el párrafo 1 del art. 28 de la Resolución CRA 720 de 2015 (art. 5.3.2.2.6.1 de la Resolución CRA 943 de 2021), el valor del incentivo se suma al CDF cuando deba incorporarse un incentivo establecido y reglamentado por el Gobierno Nacional.
4. Informar a la SSPD y a la CRA. El mismo párrafo exige informar a la SSPD y a la CRA cuando se incorporen estos incentivos al CDF.
5. Suscribir convenio con el municipio para el pago. El art. 2.3.2.4.4 del Decreto 1077 de 2015 exige un convenio entre el municipio y el prestador del componente de disposición

final donde se definan condiciones de pago, intereses por mora y plazos de reporte de información. La no suscripción del convenio no libera al prestador de la obligación de pagar el incentivo.

6. Reporte de información al SUI. El prestador de disposición final y de estaciones de transferencia debe reportar al SUI las toneladas totales dispuestas/transferidas y las correspondientes al municipio sede, según art. 2.3.2.4.5 del Decreto 1077 de 2015.

Ahora bien, respecto a si se requiere un nuevo estudio tarifario o una modificación del estudio vigente, se informa que no es competencia de esta Superintendencia determinar esta situación, por lo cual, será el prestador quien determine la pertinencia de elevar la consulta particular a la CRA.

“7. ¿Quién es el responsable de hacer el cobro del incentivo por regionalización, la empresa del servicio de aseo que lleva sus residuos al municipio donde se ubique el relleno sanitario de carácter regional, o, la empresa que presta el servicio de disposición final en un relleno sanitario de carácter regional, o, ambas?”

Quien debe realizar el pago al municipio es el prestador de la actividad de disposición final, como lo establece el artículo 2.3.2.4.4. del Decreto 1077 de 2015, aunado a lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 5.3.2.2.6.1, de la Resolución 943 de 2021 el cual señala:

“(…) En aquellos eventos en los que se deban incorporar incentivos establecidos y reglamentados por el Gobierno Nacional a los municipios y/o distritos donde se ubiquen rellenos sanitarios regionales, su valor se sumará al Costo de Disposición Final de residuos sólidos definido en el presente artículo. (…)” (subraya fuera de texto)

No obstante, el cobro corresponderá a quien realice la facturación del servicio público de aseo, en el cual se presume, se realice el cobro de toda la cadena de prestación del servicio, incluida la actividad de disposición final.

“8. Si una empresa prestadora del servicio de disposición final en un relleno sanitario regional no hizo el cobro del incentivo por regionalización a partir de la entrada en vigencia del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007, los dineros dejados de cobrar debe asumirlos de su propio pecunio dicha empresa y proceder a trasladárselos al municipio donde se ubique el relleno sanitario regional?”

“9. Si una empresa prestadora del servicio de aseo que lleve los residuos a otro municipio donde se ubica el sitio disposición final –relleno sanitario regional- no hizo el cobro del incentivo por regionalización a partir de la entrada en vigencia del artículo 101 de la Ley 1151 de 2007, los dineros dejados de cobrar debe asumirlos de su propio pecunio dicha empresa y proceder a trasladárselos a la empresa que presta el servicio de disposición final y/o al municipio donde se ubique el relleno sanitario regional?”

El derecho del municipio al incentivo y la correlativa obligación del prestador de disposición final a su pago están señalados en la normativa, no obstante, es preciso mencionar que tal como ya fue mencionado en los considerandos del presente Concepto, su exigibilidad en la tarifa dependía de la regulación emitida por la CRA. En ese sentido, la obligación del cobro del incentivo por regionalización para rellenos sanitarios, establecida en el artículo 101 de la Ley 1151 de 2007, estuvo vigente entre el 16 de octubre de 2007 y el 1 de abril de 2016, periodo en el cual operó el mecanismo tarifario establecido en la Resolución CRA 429 de 2007.

Ahora bien, de forma posterior, es decir, en vigencia del artículo 251 de la Ley 1450 de 2011, no se evidencia la emisión de regulación por la CRA que permitiera el cumplimiento de los presupuestos necesarios para el cobro del incentivo. En este sentido, solo hasta la expedición de la Resolución CRA 720 de 2015, es decir, a partir del 1 de abril de 2016, bajo la vigencia del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, se hace nuevamente exigible el incentivo, en consideración de la regulación que lo hacía precedente.

En todo caso, esta Superintendencia no es la competente para establecer cual prestador en particular debe asumir el valor del incentivo ante el municipio por la omisión de cobro del mismo. No obstante, se resalta que de conformidad con el artículo 2.3.2.4.4. del Decreto 1077 de 2015, la no suscripción de un convenio entre el prestador y el municipio, para asegurar el pago a este último del valor del incentivo, así como, para la definición de condiciones de pago, intereses de mora o sanciones por incumplimiento, no releva al prestador de la actividad de disposición final de la obligación de pago.

“10. Para efectos de determinar si el giro del incentivo por regionalización se hizo dentro del término legal oportuno al municipio donde se ubica el sitio disposición final -relleno sanitario regional-, teniendo en cuenta que los usuarios hacen el pago mes vencido, cuál es el plazo y/o la fecha que debe tomar la empresa del servicio de aseo y/o la empresa del servicio de disposición final para hacer el giro del incentivo por regionalización al municipio donde se ubica el sitio disposición final - relleno sanitario regional-?”

El artículo 2.3.2.4.4. del Decreto 1077 de 2015 establece que el convenio entre el municipio y el prestador debe fijar los términos y plazos para el giro del incentivo, así como los reportes de información sobre las toneladas dispuestas. Por tanto, el plazo depende de lo pactado en dicho convenio, pero debe ser oportuno y acorde con los pagos recibidos de los usuarios.

En todo caso, la no suscripción de un convenio entre el prestador de la actividad de disposición final y el municipio, para asegurar el pago a este último del valor del incentivo, entre otros, no releva a dicho prestador de la obligación de pagarlo.

“11. A partir de qué fecha entró en vigencia el incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos -IAT- creado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

El incentivo al aprovechamiento de residuos sólidos (IAT) creado por el artículo 88 de la Ley 1753 de 2015, concedió su reglamentación al Gobierno Nacional, aspecto que se surtió parcialmente a través del Decreto 2412 de 2018 el cual entró en vigencia hasta el 1 de agosto de 2019. Dicho Decreto solo reglamentaba lo concerniente al IAT respecto del cobro, calculo, facturación, traslado, entre otros. De forma posterior, se terminó de reglamentar a través de Resolución MVCT 176 de 2020 con la cual se reglamentó lo concerniente a los criterios de elegibilidad y demás de los proyectos. En este contexto, la vigencia del incentivo iniciaría a la terminación de la reglamentación que realizará el MVCT, aspecto que finalizó con la publicación del último acto en comento el día 1 abril de 2020, debiendo ser considerados los diferentes aspectos y con ello exigencias en su implementación en el marco de la reglamentación citada.

De igual forma, es preciso mencionar que, de forma posterior a través del Decreto 802 de 2022 se subrogo lo establecido en el Decreto 2412 de 2018, cuyo complemento fue la Resolución MVCT 547 de 2022, los cuales establecieron lo concerniente al IAT, así como a los criterios de elegibilidad de los proyectos, siendo este el último acto publicado el 26 de julio de 2022.

“12. ¿Qué debe hacer una empresa del servicio de aseo hacerles el cobro a sus usuarios del IAT?, se requiere un nuevo estudio tarifario o una modificación al estudio tarifario aprobado al momento de iniciar su cobro?; favor indicar paso a paso, el procedimiento a seguir por la empresa del servicio de aseo para incluir el cobro del IAT en las tarifas aprobadas por la CRA y/o para incluirlo en la facturación de dicho servicio.”

Sobre este punto se precisa que en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Sin embargo, en aras de orientar al peticionario, se enlistan de manera enunciativa algunas de las actividades que a la luz de la normativa vigente deberá verificar y adelantar un prestador del servicio público de aseo para iniciar el cobro a sus usuarios del IAT:

1. Verificar condición del PGIRS. El IAT debe implementarse en municipios y distritos donde el PGIRS tenga definidos como viables proyectos relacionados con la actividad de aprovechamiento y tratamiento.
2. Calcular el valor del IAT. El valor por suscriptor o usuario se calcula sobre las toneladas de residuos no aprovechables por suscriptor o usuario, como un valor adicional al costo de disposición final, equivalente a 0,80% SMMLV por tonelada.
3. Incorporar el valor en la tarifa. En el momento de liquidar la tarifa final al suscriptor, el valor del IAT se adiciona al costo de disposición final calculado según la metodología tarifaria vigente de la CRA (hoy art. 5.3.2.2.6.1 de la Resolución CRA 943 de 2021).
4. Responsable de la facturación. La facturación del IAT es responsabilidad de la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables.

Ahora bien, respecto a si se requiere un nuevo estudio tarifario o una modificación del estudio vigente, se informa que no es competencia de esta Superintendencia determinar esta situación, por lo que será el prestador quien determine elevar la consulta a la CRA.

“13. ¿El IAT es un impuesto? ¿Cuál es su naturaleza tributaria?”

El artículo 88 de la Ley 1753 de 2015 no utiliza expresamente la palabra “impuesto” para definir el IAT, sino que crea “un incentivo” cuyo valor se calcula como un valor adicional al costo de disposición final de los residuos no aprovechables por suscriptor y se destina de manera específica a la actividad de aprovechamiento como parte del esquema tarifario del servicio público de aseo. No obstante, considerando su similitud con el incentivo de rellenos sanitarios y estaciones de transferencia de residuos sólidos de carácter regional, lo han calificado algunos como una tasa, por cumplir con los elementos propios de este tipo de tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravable, base gravable y valor).

Finalmente, se informa que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica

<https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica