

**SERVICIO DE ASEO - Definición de Gran productor / GRAN PRODUCTOR EN  
SERVICIO DE ASEO - Elementos o supuestos / USUARIO NO RESIDENCIAL -  
Definición**

A su vez, el artículo 1º del Decreto 604 de 1995 define a los “GRANDES PRODUCTORES” como “Usuarios no residenciales que generan y presentan para la recolección de residuos sólidos un volumen superior a un metro cúbico mensual”. De modo que los supuestos o elementos para que se dé el GRAN PRODUCTOR son: i) - Que se trate de usuario no residencial; ii) - Que genere un volumen superior a un metro cúbico de residuos sólidos, y iii)- Que sea ese el volumen que presente para su recolección. Ese mismo artículo 1º, a la vez, define al “USUARIO NO RESIDENCIAL” como la “Persona natural o jurídica que se beneficia de la prestación del servicio público domiciliario de aseo y que produce residuos sólidos derivados de las actividades comercial, industrial o de oficinas, sean éstas de carácter individual o colectivo”.

**GRAN PRODUCTOR EN SERVICIO DE ASEO - Se requiere que sea usuario  
no residencial / CENTRO COMERCIAL - Clasificación para el servicio de  
Aseo**

El problema radica en establecer si los usuarios del servicio público domiciliario de aseo, correspondientes a los diferentes locales del Centro Comercial Manhattan, debían ser tratados individualmente y, por tanto, como pequeños productores, al prorratear el volumen aforado por la empresa el 18 de octubre de 1998 o, por el contrario, se debía considerar un solo gran productor, en cabeza del Centro Comercial. En este caso se tiene que los usuarios objeto del acto acusado son no residenciales, pues la actividad que desarrollan en el inmueble beneficiado con dicho acto es de carácter comercial, según consta en autos; y según está acreditado y aceptado por las partes, los residuos sólidos que producen los presentan para su recolección en un volumen superior a un (1) metro cúbico mensual. De esa forma es claro que los usuarios en mención constituyen un único usuario en cabeza del Centro Comercial Manhattan con carácter de GRAN PRODUCTOR, luego es menester que así se traten desde el momento en que se efectuó el aforo referido en los hechos de la demanda y en los fundamentos del acto enjuiciado, lo cual significa que éste se encuentra conforme con el ordenamiento jurídico y los hechos en que se sustenta.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2000-01370-01**

**Actor: EMPRESA COMERCIAL DEL SERVICIO DE ASEO LTDA.**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS**

## **Referencia: APELACION SENTENCIA**

La Sala decide la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 11 de septiembre de 2002, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual niega las pretensiones de la demanda presentada en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **I.- ANTECEDENTES**

#### **1. LA DEMANDA**

La **Empresa Comercial del Servicio de Aseo Ltda.**, ECSA LTDA., en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del C.C.A., solicitó al tribunal a quo, en proceso de primera instancia, que accediera a las siguientes

##### **1. 1. Pretensiones**

Que declare la nulidad de la Resolución Núm. 003075 de 17 de abril de 2000, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, por medio de la cual en virtud de recurso de apelación interpuesto por parte interesada revocó los planes de reclasificación de varios usuarios del servicio de aseo, establecidos pro la Empresa Comercial del Servicio de Aseo Ltda. ECSA Ltda., en el Centro Comercial Manhattan, ubicado en la ciudad de Bogotá D.C.

##### **1. 2. Hechos u omisiones**

Los hechos de la demanda se resumen en que la actora practicó una visita de inspección al aludido centro comercial, constatando que estaba ocupado por 267 unidades no residenciales, usuarias del servicio de aseo; que tenía una producción mensual global de 15.74 metros cúbicos, por lo cual lo clasificó como un inmueble compuesto por 238 unidades no residenciales pequeños productores, estrato tres, mediante los planes de reclasificación Nos. 48322, 48331, con 58 usuarios; 48332, con 48 usuarios; 4833, con 32 usuarios; con 32 usuarios; 48334, con 32 usuarios; 48335 y 48336, ambos con 18 usuarios.

Contra esa decisión el Administrador del Centro Comercial Manhattan interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, argumentando que en virtud de esa reclasificación iban a pasar de pagar \$ 946.110 a pagar \$7.946.000.

En razón de dicho recurso la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la resolución demandada, revocó en todas sus partes las decisiones de los señalados planes de reclasificación y en su lugar ordenó la reliquidación de las cuentas internas respectivas, facturando al predio del mencionado centro comercial como un solo gran productor con 15.74 metros cúbicos, a partir de 24 de noviembre de 1998/12 de diciembre de 1998, fecha en la cual se reclasificó el servicio de aseo en ese predio.

### **1. 3. Normas violadas y concepto de la violación**

Se señalan como violados los artículos 209 de la Constitución Política; 9.1, 87.1, 87.4, 90.2, 98.3, 99.9, 128, 130, 134, 146 y 152 de la Ley 142 de 1994; 2, 35 y 29 del C.C.A.; 18 y 20 del Decreto 1842 de 1991; 12, 103.8 y 103.9 del Decreto 605 de 1996; Resoluciones 240 de 1991 de la Junta Nacional de Tarifas y 21 de 1991 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; por razones que, en síntesis, radican en que el acto acusado no está motivado ya que se limitó a enunciar los artículos 9.1 y 146 de la Ley 142 de 1994, sin demostrar la relación de la decisión tomada con dichas normas y sin tener en cuenta que unos son los usuarios y otra la persona jurídica del centro Comercial, con quien la empresa no tenía relación alguna, sino con los usuarios del servicio, y cuyo consumo debía considerarse individualmente.

Olvida la entidad demandada que no existe posibilidad de cobrar fracciones de metro cúbico o partes alcuotas para los usuarios que generen menos de un metro cúbico de residuos sólidos.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Al proceso fue vinculada la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como demandada y quien se opone a las pretensiones de la demanda, en orden a lo cual sostiene que de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 605 de 1996, cuando se trata de inmuebles como los descritos en éste, es evidente que en el área de almacenamiento colectivo de residuos sólidos no es posible medir

individualmente el volumen de basura que cada uno de los usuarios del servicio produce, y por ser un almacenamiento colectivo la única forma de practicar la medición que ordena el artículo 9.1 de la Ley 142 de 1994, es precisamente con ese carácter colectivo; es decir, el aforo debe conducir a determinar si en conjunto ese tipo de inmuebles producen menos o más de un metro cúbico para su clasificación, bien sea como pequeños productores o como grandes generadores de residuos sólidos (artículo 1º del Decreto 605 de 1996); tratamiento que la actora no le ha dado en este caso concreto al centro Comercial Manhattan, pese a que le reconoce el carácter de UN INMUEBLE.

Por lo demás se refiere a las normas violadas, de las cuales dice que no las ha infringido en la expedición del acto acusado, y termina solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal retomó el criterio que sobre el tema expuso en sentencia proferida entre las mismas partes, los cuales reprodujo en extenso, con base en lo cual concluye que en este caso se trata de un usuario gran productor toda vez que el inmueble dispone de un almacenamiento colectivo de basuras, catalogado en su conjunto como sistema de medición, y porque presenta residuos sólidos en un volumen de 15.74 M3, esto es, más de un metro cúbico mensual, y como en el sub lite se dan los mismos aspectos fácticos y jurídicos del citado en la sentencia, lo resolvió en el mismo sentido por ser aplicable ese antecedente jurisprudencial. En consecuencia, negó las pretensiones de la demanda.

## **III.- EL RECURSO DE APELACION**

1. La actora recaba en la distinción entre el usuario y el inmueble donde aquél desarrolla su actividad generadora de los residuos sólidos, sobre el cual el a quo no tiene claridad, cuyo argumento es impropio y contradictorio en el sentido de que el Centro comercial del sub lite debe ser considerado como una única unidad independiente, gran generador de basuras de conformidad con los artículos 9.1 y 146, según los cuales se confirma la existencia de un usuario final al obligar a las empresas a medirle y cobrarle a cada usuario de manera individual.

Por lo manifestado solicita que se revoque la sentencia apelada y se acceda a las pretensiones de la demanda.

#### **IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSION**

1.- La impugnante retoma lo expuesto en la sustentación del recurso.

2.- La entidad demandada a su vez insiste en el derecho a la medición del servicio que tienen los usuarios y en la existencia de una metodología de tarifas y cobros para usuarios no residenciales a la cual está sujeta la actora, quien la desconoció al tratar a cada una de las 238 unidades como pequeño productor de estrato cuatro. Termina solicitando, por ello, la confirmación de la sentencia.

#### **IV.- EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público no rindió concepto.

#### **V.- DECISIÓN**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir, previas las siguientes

#### **CONSIDERACIONES**

##### **1. El acto acusado**

La Resolución Núm. 003075 de 17 de abril de 2000, fue expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en virtud del recurso de apelación interpuesto por los afectados contra las decisiones de los planes de reclasificación como pequeños productores de varios usuarios del servicio de aseo ubicados en el Centro Comercial Manhattan, situado en la ciudad de Bogotá D.C., tomadas por la Empresa Comercial del Servicio de Aseo Ltda. ECSA Ltda.

Mediante esa resolución la Superintendencia revocó tales planes de reclasificación al haber encontrado que a pesar de que la Empresa aforó el Centro Comercial en 15.74 m<sup>3</sup> y haber cumplido con el ello el artículo 1º del Decreto 605 de 1996, clasificó al inmueble ( a sus ocupantes ) como pequeños productores, con lo cual

omitió el mandato contenido en dicha norma de cobrar al usuario según el volumen aforado.

En consecuencia ordenó reliquidar las cuentas internas respectivas, que son siete (7) en total, correspondientes a sendos grupos de usuarios, para lo cual señaló que el predio ubicado en la carrera 37 No. 10-35, Centro Comercial Manhattan, debía facturarse como un solo gran productor con 15.74 metros cúbicos, a partir de 24 de noviembre de 1998/12 de diciembre 1998, fecha en la que se hizo la reclasificación revocada.

## **2. Examen del recurso**

**2.1.-** El problema radica en establecer si los usuarios del servicio público domiciliario de aseo, correspondientes a los diferentes locales del Centro Comercial Manhattan, debían ser tratados individualmente y, por tanto, como pequeños productores, al prorratear el volumen aforado por la empresa el 18 de octubre de 1998 o, por el contrario, se debía considerar un solo gran productor, en cabeza del Centro Comercial.

**2.2.-** Como quiera que los hechos no son objeto de discusión alguna, lo que resta para resolver la cuestión planteada es evaluarlos a la luz de la normativa pertinente, la cual esta dada por el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, en concordancia con el artículo 9.1 íbidem y 1º del Decreto 605 de 1996, por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo, vigente en esa época.

**2.3.-** Según el artículo 146 de la Ley 142 de 1994, *“La empresa y el suscriptor o usuario tienen derecho a que los consumos se midan; a que se empleen para ello los instrumentos de medida que la técnica haya hecho disponibles; y a que el consumo sea el elemento principal del precio que se cobre al suscriptor o usuario.”*

A su vez, el artículo 1º del Decreto 604 de 1995 define a los **“GRANDES PRODUCTORES”** como *“Usuarios no residenciales que generan y presentan para la recolección de residuos sólidos un volumen superior a un metro cúbico mensual”* (subrayas de la Sala).

De modo que los supuestos o elementos para que se dé el GRAN PRODUCTOR son:

- i) - Que se trate de usuario no residencial;
- ii) - Que genere un volumen superior a un metro cúbico de residuos sólidos, y
- iii)- Que sea ese el volumen que presente para su recolección.

Ese mismo artículo 1º, a la vez, define al “**USUARIO NO RESIDENCIAL**” como la *“Persona natural o jurídica que se beneficia de la prestación del servicio público domiciliario de aseo y que produce residuos sólidos derivados de las actividades comercial, industrial o de oficinas, sean éstas de carácter individual o colectivo”*.

En este caso se tiene que los usuarios objeto del acto acusado son no residenciales, pues la actividad que desarrollan en el inmueble beneficiado con dicho acto es de carácter comercial, según consta en autos; y según está acreditado y aceptado por las partes, los residuos sólidos que producen los presentan para su recolección en un volumen superior a un (1) metro cúbico mensual.

De esa forma es claro que los usuarios en mención constituyen un único usuario en cabeza del Centro Comercial Manhattan con carácter de GRAN PRODUCTOR, luego es menester que así se traten desde el momento en que se efectuó el aforo referido en los hechos de la demanda y en los fundamentos del acto enjuiciado, lo cual significa que éste se encuentra conforme con el ordenamiento jurídico y los hechos en que se sustenta.

En consecuencia, el recurso bajo examen no prospera, ya que la sentencia apelada está conforme con la situación procesal, de allí que deba confirmarse, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A :**

**PRIMERO.- CONFIRMASE** la sentencia apelada, de 11 de septiembre de 2002, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual niega las pretensiones de la demanda presentada en acción de nulidad y restablecimiento del derecho por la **EMPRESA COMERCIAL DEL SERVICIO DE ASEO LTDA.**

**SEGUNDO.-** En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 27 de septiembre de 2007.

**MARTHA SOFIA SANZ TOBÓN**  
Presidenta

**CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**MARCO ANTONIO VELILLA M.**