

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **13**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-133

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 Radicado

TEMA: SERVICIO PUBLICO DE ASEO.

Subtema: Condiciones para la prestación del servicio público de aprovechamiento en aseo, para las personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio (ORO).

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.

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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

El peticionario solicita a esta Superintendencia concepto jurídico respecto del alcance de la aplicación del artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 – adicionado por el Decreto 1381 de 2021, respecto de las condiciones para la prestación de la actividad de aprovechamiento por parte de personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio (ORO), y sobre los efectos que dicha disposición genera frente al registro en el RUPS y la posibilidad de operar en nuevas áreas de prestación del servicio.

En ese sentido, las preguntas específicas planteadas sobre el particular serán transcritas y respondidas de manera puntual en las conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷ - adicionado por el Decreto 1381 de 2024

Concepto SSPD-OJ-2025-219

Concepto SSPD-OJ-2025-398

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso aclarar 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.

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

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia 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 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

En ese sentido, las consideraciones que siguen constituyen una orientación general sobre la forma en que debe interpretarse el régimen de subsidios en servicios públicos domiciliarios frente a la interpretación del artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 20215 – adicionado por el Decreto 1381 de 2021. Bajo estas precisiones, a continuación, se desarrollarán los ejes temáticos necesarios para resolver las inquietudes planteadas:

i. Régimen jurídico del aprovechamiento y reserva constitucional en la prestación de esta actividad en favor de las Organizaciones de Recicladores de Oficio (ORO)

El artículo 365 de la Constitución Política dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, dentro del marco que defina la ley. A su turno, los artículos 367 y 368 superiores prevén que la ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y que el Estado podrá establecer esquemas orientados a la materialización de fines sociales y redistributivos.

En desarrollo de dichos mandatos, la Ley 142 de 1994 definió en su artículo 14.28 el alcance de la prestación del 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. <Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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.” (Subrayado fuera del texto).

En ese sentido, la norma indicó que uno de los componentes que componen la prestación del servicio público de aseo, es la actividad de aprovechamiento que se precisará más adelante.

Adicionalmente, con el fin de garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo el de aseo, el artículo 5.1 otorgó esta competencia a los municipios en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, (...) por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”

En ese orden de ideas, los municipios tienen la competencia de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, directa o indirectamente, a través de prestadores habilitados conforme al régimen legal. De igual manera, el artículo 15 ibídem reconoce quiénes pueden prestar servicios públicos, pero dicha habilitación debe ejercerse con sujeción a las reglas especiales que el ordenamiento establezca para cada servicio y actividad complementaria.

Ahora bien, sobre el alcance de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo, su régimen reglamentario aplicable, y las reservas establecidas sobre cuales personas pueden adelantar la prestación de esta actividad, resulta pertinente traer a colación lo señalado por esta OAJ en el Concepto SSPD-OJ-2025-398. Veamos:

“Por su parte, el artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en referencia a las actividades que conforman este servicio [público de aseo], dispone:

‘Artículo 2.3.2.2.1.13. Actividades del servicio público de aseo. Para efectos de este capítulo se consideran como actividades del servicio público de aseo, las siguientes:

1. Recolección.
2. Transporte.
3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas.
4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas.
5. Transferencia.
6. Tratamiento.
7. Aprovechamiento.
8. Disposición final.
9. Lavado de áreas públicas. (Decreto 2981 de 2013, artículo 14)’.

De acuerdo con la definición de este servicio traída a colación, y de la enumeración de las actividades que hacen parte del mismo, se observa que se encuentra la de aprovechamiento, la cual fue definida en el numeral 6° del artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, como la ‘Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje por parte de la persona prestadora’.

En consonancia con lo indicado en las definiciones mencionadas, es claro que mientras el servicio de aseo propiamente dicho, hace referencia de manera general a la recolección municipal de residuos principalmente sólidos sean aprovechables o no, la actividad complementaria de aprovechamiento, alude de forma específica a la recolección de residuos aprovechables objeto de su consulta.

Por su parte y en referencia a la naturaleza de los residuos que son objeto de aprovechamiento en la prestación de este servicio, el artículo 2.3.2.1.1 ibídem determina:

‘Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones: *Adóptense las siguientes definiciones: (...)*

(...)

6. Aprovechamiento en la prestación del servicio público de aseo. *Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos sólidos ordinarios aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento, así como su clasificación, y pesaje por parte de la persona prestadora.*

(...)

16. Estación de Clasificación y Aprovechamiento – ECA- *Son instalaciones técnicamente diseñadas con criterios de ingeniería, destinadas a la clasificación, y pesaje de los residuos sólidos ordinarios aprovechables, mediante procesos manuales, mecánicos o mixtos.*

(....)

40. Residuo sólido. *Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento principalmente sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales o de servicios, que el generador presenta para su recolección por parte de la persona prestadora del servicio público de aseo. Igualmente, se considera cómo residuo sólido, aquel proveniente del barrido y limpieza de áreas y vías públicas, corte de césped y poda de árboles. Los residuos sólidos que no tienen características de peligrosidad se dividen en aprovechables y no aprovechables.*

41. Residuo sólido ordinario aprovechable. *Es un material o elemento sólido potencialmente aprovechable (tal como plástico, textil, madera, vidrio, cartón, papel, metal) presentado por el usuario para su recolección y transporte selectivo por parte del prestador de la actividad de aprovechamiento. Se incluyen en esta definición aquellos envases y empaques que se recolectan y transportan en el marco del servicio público de aseo. (...)*

(...)

43. Residuo sólido ordinario. *Es todo residuo sólido de características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición final de estos residuos se fija de acuerdo con la metodología adoptada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.*

Los residuos provenientes de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas serán considerados como residuos ordinarios para efectos tarifarios.

(...)

87. Residuos efectivamente aprovechados. *Residuos sólidos ordinarios aprovechables que han sido clasificados, y pesados en una Estación de Clasificación y Aprovechamiento – ECA por la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento y que han sido reincorporados al ciclo productivo, contando con factura de venta a un comercializador o a la industria, cumpliendo con los requisitos tributarios que exija la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.’*

De lo anterior, es claro que los residuos sólidos ordinarios se dividen en no aprovechables y aprovechables, siendo los no aprovechables, aquellos que el prestador del servicio de aseo

recolecta de forma general, con el propósito de transportarlos hasta el sitio de disposición final; por su parte, los aprovechables, tales como lo son el plástico, textil, madera, vidrio, cartón, papel y metal, son aquellos recolectados por las personas autorizadas para desarrollar la actividad complementaria de aprovechamiento, los recolectan, con el propósito de transportarlos hasta la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA), para allí efectuar su clasificación y el pesaje correspondiente, con fines tarifarios.

En ese contexto, las actividades de aprovechamiento principalmente de residuos sólidos, no solo hacen parte del servicio público domiciliario de aseo, sino que están referidas a aquellos objetos o elementos sólidos aprovechables que cuentan con unas características especiales descritas en el párrafo anterior.

Una vez precisada la calidad de servicio público complementario de la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos aprovechables y los aspectos que incluye, es importante hacer referencia al Prestador autorizado para el desarrollo de esta actividad. Para ello es necesario poner de presente que el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1381 de 2024, estableció que solo las organizaciones de recicladores de oficio (ORO) podrán realizarla, con el fin de garantizar los mandatos constitucionales y legales en favor de la población recicladora, así:

‘ARTÍCULO 2.3.2.5.1.1. Objeto. *El presente capítulo tiene como objeto establecer la exclusividad de la actividad de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores de oficio, definiendo el esquema operativo de la prestación y el régimen de regularización en el marco del servicio público de aseo.*

PARÁGRAFO 1. *Tratándose de una acción afirmativa, la exclusividad de la actividad de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores de oficio se establecerá por el término de 15 años a partir de la entrada en vigencia del presente decreto*. (Subrayado fuera de texto)

Conforme con lo anterior, el artículo 2.3.2.5.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece la exclusividad de la actividad de aprovechamiento para las ORO, por el término de 15 años a partir de la entrada en vigencia del Decreto número 1381 de 2024.

En referencia a las ‘organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento’ es de indicar que en el artículo 2.3.2.1.1. del citado Decreto se definen como ‘(...) aquellas organizaciones constituidas en su totalidad por recicladores de oficio, que se registren ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y cuyo objeto social incluye la actividad de aprovechamiento”. Por su parte, el reciclador de oficio se define como la “Persona natural que goza de especial protección constitucional, que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables para su posterior reincorporación al ciclo económico productivo, y que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad”. (subrayado fuera de texto)

No obstante lo anterior, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado por el Decreto 1381 de 2024, establece una excepción para la prestación del servicio público de aprovechamiento por parte de personas diferentes a las ORO y solo para aquellos

prestadores que a la fecha de entrada en vigencia se encontraban desarrollando la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, con el fin de que continúen prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS. En todo caso, estos prestadores están obligados a concertar con las ORO para garantizar que los recicladores tengan un acceso cierto y seguro a los residuos aprovechables en los términos establecidos en el artículo 2.3.2.5.6.3 del citado Decreto:

‘Condiciones para las personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio. Las personas prestadoras, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio, que se encuentren desarrollando la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, podrán continuar prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS. En todo caso, estas personas, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio que gocen de esta condición, deberán concertar con las ORO para garantizar que los recicladores tengan un acceso cierto y seguro a los residuos aprovechables. En el caso de que no haya acuerdo respecto del acceso a los residuos, a petición de cualquiera de las partes, se deberá acudir a lo establecido en el artículo 73 numeral 9 de la ley 142 de 1994 o la norma que lo modifique o sustituya.

La prestación de la actividad de aprovechamiento se deberá realizar de conformidad con la regla de integralidad establecida en este decreto, y demás aspectos que les sean aplicables, teniendo en cuenta que la recuperación, los centros de acopio temporal, los criterios diferenciales y la regularización sólo son procedentes para las organizaciones de recicladores de oficio. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 y 333 de la Constitución Política’. (subrayado fuera de texto)

Ahora bien, en ese contexto no es posible dar respuesta a las inquietudes particulares sobre la regulación, requisitos de registro e inscripción y condicionamientos de los entes territoriales para una ESAL privada que pretenda prestar el servicio de aprovechamiento de residuos sólidos aprovechables, toda vez que ese tipo de prestador no se encuentra autorizado en la normativa vigente para la prestación del servicio complementario de aprovechamiento de residuos sólidos en Colombia.”

De conformidad con el anterior pronunciamiento, esta Oficina Asesora ha sido enfática al indicar, que existen restricciones normativas para la prestación de la actividad de aprovechamiento por parte de prestadores del servicio público domiciliario de aseo diferentes a las ORO, establecidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 - modificado por el Decreto 1381 de 2024 -, que estableció que por regla general, sólo las organizaciones de recicladores de oficio (ORO) podrán realizarla con el fin de garantizar los mandatos constitucionales y legales en favor de la población recicladora, que establecen su protección reforzada, reconociendo su rol histórico en la cadena de aprovechamiento, y la línea jurisprudencial constitucional sobre acciones afirmativas en favor de los recicladores de oficio⁸.

⁸ Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional mediante las sentencias T-724 de 2003, T-291 de 2009 y T-387 de 2012, así como en los Autos 268 de 2010, 183 de 2011, 189 de 2011, 275 de 2011, 366 de 2014, 118 de 2014 y 587 de 2015, se ha pronunciado sobre los recicladores de oficio como sujetos de especial protección constitucional y sobre la necesidad de promover acciones afirmativas a su favor.

Lo anterior resulta relevante para determinar el alcance restrictivo de la excepción prevista en el artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto 1077 de 2015 respecto de prestadores diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio.

En particular, el artículo 2.3.2.5.1.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que las actividades propias del aprovechamiento dentro del servicio público de aseo solo pueden ser desarrolladas por organizaciones de recicladores de oficio, en los términos previstos por la reglamentación vigente.

A lo anterior se agrega que el artículo 2.3.2.5.2.6, al referirse a la integralidad de la actividad de aprovechamiento, dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.3.2.5.2.6. Integralidad de la actividad de aprovechamiento para las Organizaciones de Recicladores de Oficio. Para efectos de la prestación, las organizaciones de recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento deberán realizar de manera integral la actividad de aprovechamiento, lo cual incluye:

- 1. La recuperación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables presentados por los usuarios, cuando así se requiera.*
- 2. La recolección selectiva de residuos sólidos ordinarios aprovechables.*
- 3. La clasificación y el almacenamiento en los centros de acopio temporal, en el caso que la organización así lo defina.*
- 4. El transporte selectivo hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA).*
- 5. La clasificación y pesaje de los residuos sólidos ordinarios aprovechables en la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA).*

PARÁGRAFO. En aquellos municipios, distritos y/o áreas de prestación en las cuales no existan organizaciones de recicladores de oficio, la entidad territorial, con apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá promover que la prestación de la actividad de aprovechamiento sea llevada a cabo por organizaciones de recicladores de oficio y/o por gestores comunitarios.”

En ese sentido, incluso en aquellas áreas de prestación del servicio en las que no existan ORO, las entidades territoriales deberán promover que la actividad de aprovechamiento se preste por este tipo de organizaciones y/o por parte de gestores comunitarios.

En ese sentido, el aprovechamiento no opera bajo una libertad plena de acceso para cualquier prestador, sino bajo un esquema especial en el que la regla general es la prestación por parte de las ORO y la participación de sujetos distintos tiene un alcance estrictamente excepcional, en el marco de una medida afirmativa reconocida por la jurisprudencia constitucional en favor de la población recicladora de oficio.

Ahora bien, frente al alcance del artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto 1077 de 2015, resulta pertinente mencionar la línea de interpretación adoptada por esta OAJ en el Concepto SSPD-OJ-2025-219. Veamos:

“De otra parte, el artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto 1381 de 2024 establece condiciones específicas para las personas prestadoras de servicios de aprovechamiento que no pertenecen a organizaciones de recicladores de oficio - ORO puedan continuar prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS, en los siguientes términos:

‘Artículo 2.3.2.5.6.3. Condiciones para las personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio. Las personas prestadoras, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio, que se encuentren desarrollando la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, podrán continuar prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS. En todo caso, estas personas, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio que gocen de esta condición, deberán concertar con las ORO para garantizar que los recicladores tengan un acceso cierto y seguro a los residuos aprovechables. En el caso de que no haya acuerdo respecto del acceso a los residuos, a petición de cualquiera de las partes, se deberá acudir a lo establecido en el artículo 73 numeral 9 de la ley 142 de 1994 o la norma que lo modifique o sustituya.

La prestación de la actividad de aprovechamiento se deberá realizar de conformidad con la regla de integralidad establecida en este decreto, y demás aspectos que les sean aplicables, teniendo en cuenta que la recuperación, los centros de acopio temporal, los criterios diferenciales y la regularización sólo son procedentes para las organizaciones de recicladores de oficio. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 y 333 de la Constitución Política.’

Una de las principales implicaciones de este artículo es la obligación de los prestadores de servicios, distintos a las ORO, de concertar con estas organizaciones para garantizar que los recicladores tengan acceso cierto y seguro a los residuos aprovechables, sin perjuicio de que puedan continuar prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS.

En este caso, la norma no define el alcance o características de la concertación que debe llevarse a cabo entre los prestadores diferentes a organizaciones de recicladores y las ORO, más allá de lo que corresponde a garantizar el acceso a los residuos aprovechables, dejando en cabeza de la Comisión de Regulación, en el marco de la competencia establecida en el numeral 9 del artículo 73, resolver y establecer el acuerdo entre las partes y a solicitud de cualquiera de ellas, bajo el contexto de un conflicto que surge entre prestadores, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar sus servicios, en este caso, respecto del área de prestación del servicio.

A su vez, el decreto expone en su parte considerativa que, aunque las ORO tienen una exclusividad de 15 años como materialización de las medidas afirmativas, justificada en su finalidad, debido a que persigue fines constitucionalmente legítimos e importantes,

enfaticando que la medida no se encuentra prohibida por la Constitución Política, según se expuso por la Corte Constitucional en la Sentencia C-084 de 2020, los prestadores diferentes a estas organizaciones pueden continuar realizando su actividad en las áreas ya registradas en el Registro Único de Prestadores de Servicios (RUPS), en el marco de la concertación de acceso a los residuos mencionada.”

En ese orden de ideas, el artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto 1077 de 2015 establece que las personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio que se encuentren desarrollando la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, podrán continuar prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS.

Desde el punto de vista literal, la disposición contiene tres elementos normativos relevantes: i) se dirige exclusivamente a prestadores diferentes a las ORO; ii) cubre únicamente a quienes ya se encontraban desarrollando la actividad; y iii) limita esa continuidad a las áreas de prestación ya registradas en el RUPS.

Por consiguiente, no se trata de una norma habilitante para el ingreso de nuevos prestadores no ORO al mercado del aprovechamiento, sino de una cláusula transitoria de continuidad para quienes ya venían ejerciendo esa actividad bajo el régimen anterior.

En consecuencia, la disposición no puede interpretarse extensivamente, dado que regula una excepción frente al esquema general de exclusividad previsto para las organizaciones de recicladores de oficio.

Adicionalmente, se precisa que el artículo 2.3.2.5.6.3 constituye una excepción a la regla general de prestación por parte de las ORO y que, por tanto, debe interpretarse de manera restrictiva. En esa línea, la referida disposición permite la permanencia de prestadores distintos a las ORO únicamente para evitar interrupciones abruptas del servicio en las áreas en las cuales ya operaban, pero sin que ello suponga ampliación territorial, incorporación de nuevas áreas o apertura para nuevos agentes no ORO.

ii. Posibilidad de inscripción de nuevos prestadores no ORO en el RUPS y restricción para registrar nuevas áreas de prestación por parte de prestadores no ORO ya existentes

El Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos —RUPS— cumple una función de publicidad y control respecto de los prestadores y de sus áreas de prestación, pero el registro no tiene la virtualidad de crear por sí mismo una habilitación material que la ley o el reglamento no reconocen. En consecuencia, el hecho de que exista un mecanismo registral para reportar información no implica que cualquier persona jurídica pueda inscribirse para desarrollar la actividad de aprovechamiento si la regulación sustantiva reserva dicha actividad a las ORO, salvo la excepción prevista para quienes ya venían operando.

La lectura armónica de los artículos 2.3.2.5.1.1, 2.3.2.5.2.6 y 2.3.2.5.6.3 del Decreto 1077 de 2015 permite concluir que, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1381 de 2024,

no existe fundamento jurídico para que nuevos prestadores distintos a las ORO se inscriban en el RUPS con el propósito de iniciar la actividad de aprovechamiento.

En ese sentido, el referido artículo 2.3.2.5.6.3 no puede interpretarse como una disposición habilitante para el ingreso de nuevos agentes al esquema de aprovechamiento, sino como una medida excepcional y transitoria orientada a preservar situaciones operativas preexistentes.

La excepción del artículo 2.3.2.5.6.3 solo cubre a quienes acrediten que ya desarrollaban la actividad al momento de entrada en vigor del decreto y exclusivamente respecto de las áreas ya registradas.

Esta interpretación coincide con la postura reciente de la OAJ del Concepto SSPD-OJ-2025-219, según la cual el artículo 2.3.2.5.6.3 no puede entenderse como una puerta de entrada para nuevos operadores no ORO, sino como una regla de conservación temporal y restringida de situaciones preexistentes. Por ello, cualquier solicitud de inscripción o actualización registral que implique el inicio de la actividad por un sujeto no ORO creado con posterioridad a la norma no evidencia soporte en el régimen sustantivo del aprovechamiento.

El elemento central del artículo 2.3.2.5.6.3 es la expresión “únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS”, la cual delimita de forma expresa el alcance territorial de la excepción reconocida a prestadores distintos de las ORO. La utilización de los términos “únicamente” y “ya registradas” evidencia que la continuidad autorizada por el reglamento recae sobre una realidad operacional consolidada y reportada con anterioridad, y no sobre áreas futuras o susceptibles de expansión posterior.

De este modo, un prestador no ORO que se encontraba inscrito y prestando el servicio antes de la entrada en vigor del Decreto 1381 de 2024 no puede registrar nuevas áreas de prestación del servicio de aprovechamiento, aun cuando dichas áreas se encuentren dentro del mismo municipio donde ya operaba. La delimitación introducida por el reglamento no distingue entre expansión intraurbana, intramunicipal o metropolitana, por lo cual cualquier nueva zona no incluida en el registro previo desborda el alcance de la habilitación excepcional.

En consecuencia, la continuidad excepcional permitida por la norma no puede convertirse en una vía indirecta para ampliar la presencia de prestadores no ORO en el mercado del aprovechamiento, pues ello vaciaría de contenido la reserva regulatoria establecida a favor de las organizaciones de recicladores de oficio. Por la misma razón, el uso de formularios de actualización o de novedades registrales en el SUI o en el RUPS no puede tener por objeto incorporar nuevas áreas de prestación para estos agentes excepcionales, salvo las precisiones o correcciones que recaigan sobre áreas ya registradas conforme al marco vigente.

Ahora bien, en cuanto al supuesto operativo planteado en la consulta, en el que varios suscriptores atendidos por un prestador distinto a una ORO se trasladan a otra parte del municipio o de la región metropolitana, en donde inicialmente no se registró la prestación del servicio de aprovechamiento por parte de dicho prestador, se indica que frente a esta situación, la regla aplicable es el límite territorial del artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que impide a ese prestador extender la actividad a una nueva área no registrada.

Así, el traslado físico del suscriptor no produce por sí mismo una extensión automática del ámbito territorial de habilitación del prestador no ORO. La relación operativa con el usuario no puede prevalecer sobre la delimitación objetiva de las áreas de prestación registradas, dado que la excepción reglamentaria fue concebida para preservar la continuidad en zonas determinadas y no para acompañar indefinidamente al cliente dondequiera que este se ubique.

En consecuencia, cuando el suscriptor se ubica en una zona por fuera del área registrada, el prestador distinto a las ORO no contaría con habilitación normativa para ejecutar y facturar la actividad de aprovechamiento en esa nueva área, por carecer de habilitación normativa para ello. A su vez, deberá informar al usuario la imposibilidad jurídica de continuar prestando el servicio en la nueva localización y orientarlo para que sea atendido por la organización de recicladores de oficio o el prestador habilitado que tenga registrada dicha área de prestación, en coordinación con la entidad territorial y con el esquema previsto en el PGIRS y en el RUPS.

Este entendimiento también se armoniza con el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, conforme al cual corresponde a los municipios asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios públicos domiciliarios por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en la ley. Por ello, ante modificaciones espaciales de la demanda, la actuación del prestador no ORO debe sujetarse al límite reglamentario, mientras que la entidad territorial conserva su deber de asegurar la atención de los usuarios mediante el prestador habilitado para el área respectiva.

CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica da respuesta a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“(…)

1. ¿La anterior norma prohíbe o restringe que otros prestadores distintos a las organizaciones de recicladores de oficio (ORO), creadas con posterioridad a la expedición de esta norma, puedan inscribirse ante el RUPS y prestar el servicio público de aseo en la modalidad de aprovechamiento?”

El artículo 2.3.2.5.6.3 del Decreto 1077 de 2015 no habilita el ingreso de nuevos prestadores diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio a la actividad de aprovechamiento, sino que establece una excepción restringida para quienes ya se encontraban desarrollándola a la entrada en vigencia del Decreto 1381 de 2024; por consiguiente, no se evidencia fundamento jurídico en el régimen vigente que habilite la inscripción de nuevos prestadores no ORO en el RUPS para iniciar la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento.

“2. ¿La anterior norma restringe que un prestador, distinto a una ORO, inscrito en el RUPS con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto 1381 de 2024, pueda registrar una nueva área de prestación del servicio de aprovechamiento dentro de un mismo municipio donde ya viene prestando el servicio?”

Un prestador distinto a una ORO que ya se encontraba inscrito en el RUPS y venía prestando la actividad de aprovechamiento antes de la entrada en vigencia del Decreto 1381 de 2024 no contraría con habilitación normativa para registrar nuevas áreas de prestación, ni siquiera dentro del mismo municipio, dado que la norma limita su continuidad exclusivamente a las áreas de prestación ya registradas en el RUPS.

“3. En el evento que varios suscriptores (empresas) se hayan trasladado a otra parte del municipio o región metropolitana donde inicialmente no se registró la prestación del servicio de aprovechamiento, de qué manera debe actuar el prestador distinto a una ORO de acuerdo con la norma citada para prestar el servicio en esa nueva área.”

Si los suscriptores atendidos por un prestador distinto a una ORO se trasladan a una zona del municipio o de la región metropolitana no comprendida dentro de las áreas registradas por dicho prestador, este no contaría con habilitación normativa para extender su operación a la nueva zona ni registrar una nueva área con fundamento en el artículo 2.3.2.5.6.3; en tal caso, debería informar la imposibilidad jurídica al usuario y coordinar la atención con la organización de recicladores de oficio o el prestador habilitado para esa área, así como con la entidad territorial en el marco de sus competencias de aseguramiento de la prestación del servicio.

Finalmente, se informa que la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se encuentra presta a atender sus inquietudes y brindar la orientación correspondiente en el marco de sus competencias.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)