

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **10**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-144

Señor(a)

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

¹ Radicado

TEMA: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO

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

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.”

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

Por otra parte, la Superservicios 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.

CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

“Soy prestador del servicio de aseo, encuentro que un predio que se encuentra dentro de mi área de prestación del servicio nunca ha solicitado el servicio, nosotros le hemos enviado cartas para que se vincule pero no las responde; nosotros como prestador podemos iniciar a prestar el servicio de aseo para que sus basuras no causen daño a la comunidad, sin que él lo haya solicitado? de lo que surge otra pregunta: si un potencial usuario no solicita nunca el inicio de la prestación del servicio de aseo ¿ninguna empresa del servicio de aseo se lo puede prestar?”

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1801 de 2016⁶

Resolución CRA 943 de 2021⁷

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁸

Concepto SSPD-OJ-2023-527

Concepto SSPD-OJ-2020-004

Concepto SSPD-OJ-2024-395

Concepto SSPD-OJ-2023-149

Concepto CRA 0098651 de 2024

CONSIDERACIONES

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario 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 la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten 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.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la

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

⁶ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”

⁷ “Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”

⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

consulta anterior, teniendo en cuenta los siguientes ejes temáticos: (i) servicio público domiciliario de aseo y (iii) prestación del servicio público domiciliario de aseo en áreas rurales.

(i) Servicio Público domiciliario de Aseo

En relación con el servicio público domiciliario de aseo, la Ley 142 de 1994 en su artículo 14 numeral 14.24 indica:

“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.” (Subrayas fuera del texto)

Es importante indicar que para que haya prestación de cualquier servicio público domiciliario es necesario que exista un contrato de servicios públicos, así el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 establece que:

“ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. *Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.*

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios. (...)” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, el artículo 129 de la Ley en mención señala:

“ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.” (Subrayas fuera del texto)

De la lectura de las normas transcritas se observa que, la relación contractual entre un prestador de servicios públicos domiciliarios y el propietario, suscriptor o usuario nace cuando el prestador

establece las condiciones uniformes en las que se va a prestar el servicio y el propietario o quien utiliza el servicio solicita recibir el servicio y, tanto este como el inmueble en donde solicita la prestación cumplen con las condiciones previstas por la empresa.

De igual forma, el artículo 9 de la ley ibídem, menciona los derechos que tienen los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, y en el numeral 9.2 permite la libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización, en concordancia con lo establecido en el artículo 2.3.2.2.4.2.108 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015; respecto al servicio público de aseo.

A su vez, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece las condiciones de acceso al servicio público domiciliario de aseo así:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.2.107. Condiciones de acceso al servicio. Para obtener la prestación del servicio público de aseo, basta que el usuario lo solicite, el inmueble se encuentre en las condiciones previstas por el prestador y este cuente con la capacidad técnica para suministrarlo.

Las personas prestadoras deberán disponer de formularios para la recepción de las solicitudes que los usuarios presenten de manera verbal.

PARÁGRAFO. Cuando haya servicio público de aseo disponible **será obligatorio vincularse** cómo usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.” (Subrayas y negrilla fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, el párrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994 señala:

“PARÁGRAFO. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico **será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.** La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Las autoridades de policía, de oficio o por solicitud de cualquier persona procederán a sellar los inmuebles residenciales o abiertos al público, que estando ubicados en zonas en las que se pueden recibir los servicios de acueducto y saneamiento básico no se hayan hecho usuarios de ellos y conserven tal carácter.” (Subrayas fuera del texto)

Se observa entonces que, para el caso del servicio público de aseo es obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos a menos que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.

Se debe precisar que, los prestadores de servicio público de aseo pueden requerir a los potenciales usuarios para que procedan a cumplir con la obligación prevista en las normas

previamente indicadas; sin embargo, dicho requerimiento, por sí mismo, no implica la celebración del contrato del servicio público de aseo con el prestador que lo realizó, tal como se indicó en Concepto SSPD-OJ-2023-527.

En caso de existir inmuebles que se encuentran en condiciones y en las zonas para recibir los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico, pero no se están prestando los mismos, las autoridades de policía podrán sellar los mismos, de oficio o a solicitud de cualquier persona.

Al respecto, en Concepto CRA 0098651 de 2024 la Comisión señaló:

"(...)Conforme con la Ley 142 de 1994 y lo dispuesto en el Decreto 1077 de 2015, cuando haya servicio público de aseo disponible será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad y en este caso, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Sobre el tema, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios precisó que la vinculación al contrato de condiciones uniformes resulta forzosa para todas las personas, a menos que se demuestre que se cuenta con otras alternativas, y agregó:

"En ese contexto, salvo que se trate de productores marginales debidamente certificados por esta Superintendencia, no pueden los usuarios negarse a recibir los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y, contrario sensu, pueden los respectivos prestadores, llámense empresas, comunidades organizadas o municipios, hacer efectivo el mandato relacionado con la prestación obligatoria de los citados servicios a todos los usuarios".

Lo anterior, explicó posteriormente la Superintendencia, respetando el derecho del suscriptor y/o usuario a la libre elección del prestador, toda vez que, "Aunque existe una obligación de vincularse a algún prestador de estos servicios, esta decisión debe ejercerse de manera libre por el usuario, teniendo en cuenta lo establecido por el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley 142 de 1994".

Ahora bien, en cuanto a las implicaciones por no vincularse a la prestación del servicio público de aseo, el parágrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994 contempla unas consecuencias de carácter policivo, como lo explica la misma Superintendencia:

"Si bien existe la posibilidad del suscriptor de escoger a alguno de los prestadores disponibles, también es cierto que tiene la obligación de vincularse. Por lo tanto, cualquiera de los dos (2) prestadores que existan podrá acudir ante la autoridad de policía con el objetivo de solicitar el sellamiento de los inmuebles residenciales o abiertos al público, que estando ubicados en zonas en las que se pueden recibir los servicios de acueducto y saneamiento básico no se hayan hecho usuarios de ellos y conserven tal carácter. Esta acción, obligará al usuario a vincularse a alguno de los prestadores disponibles o demostrar que tiene vinculación con el otro prestador en ejercicio del derecho de libre elección consagrado en el artículo 9 de la Ley 142 de 1994".

De acuerdo con lo expuesto, al ser la vinculación del servicio obligatoria, su inobservancia puede representar el incumplimiento de unos deberes específicos, que pueden conllevar a acciones policivas y a la posibilidad para los prestadores de hacer efectiva tal obligatoriedad, sin perjuicio del derecho a la libre elección del prestador por parte del suscriptor y/o usuario. (...) (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, existe la obligación legal de vincularse como usuario del servicio público domiciliario de aseo, a menos que se acredite que la persona cuenta con una alternativa que no perjudica a la humanidad y esta sea avalada por esta Entidad, entendiendo así, que esta es la única excepción válida, si existen inmuebles que no cuenten con el servicio estando ubicados en zonas donde sí son recibidos, los prestadores podrán solicitar a las autoridades policivas el sellamiento de dichos inmuebles, o las mismas podrán hacerlo de oficio.

Es importante traer a colación, respecto a la inexistencia del contrato del servicio público, lo señalado por esta Oficina, en Concepto SSPD-OJ-2020-004:

“La inexistencia del contrato de servicios públicos no da derecho a los prestadores de servicios públicos para realizar cobro alguno ni habilita a las personas para hacer uso de las prerrogativas que el régimen de los servicios públicos domiciliarios le da a los usuarios de estos servicios.” (Subrayas fuera del texto)

Por último, se reitera que, las autoridades policivas podrán sellar los inmuebles que no reciban el servicio público de aseo, entendiendo que, la no prestación del mismo puede causar perjuicio a la comunidad, así el artículo 202 numeral 1 de la Ley 1801 de 2016 establece:

“ARTÍCULO 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

(ii) Prestación del servicio público domiciliario de aseo en áreas rurales

Al respecto el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.11. Libre competencia en el servicio público de aseo y actividades complementarias. *Salvo en los casos expresamente consagrados en la Constitución Política y en la ley, existe libertad de competencia en la prestación del*

servicio público de aseo y sus actividades complementarias, para lo cual, quienes deseen prestarlo deberán adoptar cualquiera de las formas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Los prestadores del servicio público de aseo deben someterse a la competencia sin limitaciones de entrada de nuevos competidores, salvo por lo señalado por la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el presente capítulo, de tal forma que se favorezca la calidad, la eficiencia y la continuidad en la prestación del servicio en los términos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia.” (Subrayas fuera del texto)

Es importante hacer referencia a la responsabilidad que tiene el municipio en la prestación eficiente del servicio público de aseo, lo cual se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, así en los artículos 2.3.2.2.1.5 y 2.3.2.2.1.7 del Decreto en mención se indica:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.5. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente.”

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.7. Cobertura. Los municipios o distritos, deben garantizar la prestación del servicio de aseo a todos sus habitantes dentro de su territorio por parte de las personas prestadoras de servicio público de aseo independientemente del esquema adoptado para su prestación. Para ello deberá planificarse la ampliación permanente de la cobertura teniendo en cuenta, entre otros aspectos el crecimiento de la población y la producción de residuos.”

 (Subrayas fuera del texto)

A su vez, respecto al área de prestación del servicio APS, la Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 5.3.5.1.8 establece:

“ARTÍCULO 5.3.5.1.8. RESPONSABILIDADES DE LAS PERSONAS PRESTADORAS EN RELACIÓN CON EL ÁREA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO (APS). Las personas prestadoras deberán definir, previo a la adopción de la metodología tarifaria, el área de prestación del servicio (APS), teniendo en consideración que la misma no puede abarcar más de un municipio. Una vez definida, deberá reportar dicha información al ente territorial y consignarla en el contrato de servicios públicos (CCU) con el usuario.

En el evento en que la persona prestadora tenga más de un APS, en el contrato de servicios públicos (CCU) sólo deberá constar aquella en la que se encuentra ubicado el suscriptor correspondiente.

PARÁGRAFO 1. Es responsabilidad del municipio garantizar la prestación del servicio público de aseo en aquellas áreas que no sean reportadas como APS por ningún prestador.

PARÁGRAFO 2. Para los esquemas de prestación regional, la persona prestadora deberá definir por cada municipio o centro poblado rural una APS independiente, de manera que los costos asociados a las actividades de barrido de vías y áreas públicas,

limpieza urbana y comercialización, que no pueden ser compartidos, se estimen de manera particular por APS.” (Subrayas fuera del texto)

Bajo este contexto normativo, los prestadores deberán definir el área de prestación de servicio y esta información debe encontrarse en el contrato de servicios públicos, en el caso en el que no se hayan reportado APS por algún prestador, el municipio deberá garantizar la prestación del servicio público de aseo.

Aunado a lo anterior, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-395 señaló:

*“De manera que, en el marco de la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, **los prestadores deben observar en su operación, todo lo dispuesto en el esquema de prestación del servicio de aseo adoptado, así como en el PGIRS formulado y desarrollado por cada municipio en particular, debiendo garantizar condiciones de continuidad y calidad, teniendo como cobertura el área de prestación del servicio.***

De otra parte, en lo que tiene que ver con la recolección de los residuos en zonas suburbanas, rurales y centros poblados rurales, el artículo 2.3.2.2.3.29. del Decreto único Reglamentario 1077 de 2015, estableció que se debe dar en las siguientes condiciones:

(...)

En relación con la recolección en estas zonas, es necesario que cuenten con vías de acceso adecuadas para realizar la recolección domiciliaria o en los sitios de almacenamiento colectivo previamente convenidos con la comunidad; estos últimos, deben ser de fácil acceso para los usuarios y para los vehículos recolectores, de modo que no se generen molestias para los vecinos de la zona.

(...)

*En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, **un prestador de servicio público de aseo debe cumplir con las normas de ordenamiento territorial establecidas por las autoridades municipales y/o distritales, así como con las normas ambientales y de salud en relación con el funcionamiento de la infraestructura que emplee para la prestación del servicio, pues en estas no se pueden almacenar residuos sólidos de las actividades de recolección y transporte.*** (Negrilla fuera del texto)

Así las cosas, se observa que, los prestadores deberán cumplir con las normas de ordenamiento territorial y deberán cumplir con lo dispuesto en el esquema de prestación de servicio adoptado, garantizando condiciones de continuidad y calidad, teniendo en cuenta el área de prestación de servicio – APS, y en las APS que no se encuentren a cargo de un prestador, será el municipio quien garantice la prestación de servicio con las mismas condiciones señaladas.

Finalmente, frente a las Áreas de Prestación de Servicio - APS, esta Oficina Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2023-149 señaló:

“(…) Conforme lo expuesto, un área rural pueda ser considerada como una APS o hacer parte de una APS, en la medida que el desarrollo de las actividades que hacen parte de la prestación del servicio público de aseo, propende por el desarrollo de las mismas en consideración al saneamiento básico del cual deben gozar todos los usuarios, independiente de su ubicación y en consideración a que la prestación de actividades como el barrido de áreas públicas, comprende todas aquellas que se han considerado de conformidad al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS. (…)” (Subrayas fuera del texto)

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones para las preguntas presentadas en la consulta:

- La relación contractual entre un prestador de servicios públicos domiciliarios y el propietario, suscriptor o usuario nace cuando el prestador establece las condiciones uniformes en las que se va a prestar el servicio y el propietario o quien utiliza el servicio solicita recibir el servicio y, tanto este como el inmueble en donde solicita la prestación cumplen con las condiciones previstas por la empresa.
- Para el caso del servicio público de aseo es obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos a menos que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.
- Los prestadores de servicio público de aseo pueden requerir a los potenciales usuarios para que procedan a cumplir con la obligación prevista en las normas previamente indicadas; sin embargo, dicho requerimiento, por sí mismo, no implica la celebración del contrato del servicio público de aseo con el prestador que lo realizó.
- Existe la obligación legal de vincularse como usuario del servicio público domiciliario de aseo, a menos que se acredite que la persona cuenta con una alternativa que no perjudica a la humanidad y esta sea avalada por esta Entidad, entendiendo así, que esta es la única excepción válida, si existen inmuebles que no cuenten con el servicio estando ubicados en zonas donde sí son recibidos, los prestadores podrán solicitar a las autoridades policivas el sellamiento de dichos inmuebles, o las mismas podrán hacerlo de oficio, de conformidad con lo establecido en la Ley 1801 de 2016 artículo 202.
- La inexistencia del contrato de servicios públicos **no** da derecho a los prestadores de servicios públicos para realizar cobro alguno ni habilita a las personas para hacer uso de las prerrogativas que el régimen de los servicios públicos domiciliarios le da a los usuarios de estos servicios.
- Los prestadores deberán definir el área de prestación de servicio y esta información debe encontrarse en el contrato de servicios públicos, en el caso en el que no se hayan

reportado APS por algún prestador, el municipio deberá garantizar la prestación del servicio público de aseo.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)