

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 17

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-158

Señor
XXXXXXXXXX

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

¹ Radicado

TEMA: ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA DE DISPOSICIÓN FINAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

Subtema: Áreas de Prestación de Servicio (APS) – Esquema tarifario del servicio público de aseo

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 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

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la actividad complementaria de disposición final del servicio público de aseo. En ese sentido, las preguntas formuladas serán transcritas y resueltas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵
Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶
Resolución MVCT 1390 de 2005⁷
Resolución CRA 943 de 2021⁸
Concepto SSPD-OJ-2022-036
Concepto SSPD-OJ-2025-189
Concepto SSPD-OJ-2024-024
Concepto SSPD-OJ-2025-296
Concepto SSPD-OJ-2025-065
concepto SSPD-OJ-2024-531

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.

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

⁷ por la cual se establecen directrices y pautas para el cierre, clausura y restauración o transformación técnica a rellenos sanitarios de los sitios de disposición final a que hace referencia el artículo 13 de la Resolución 1045 de 2003 que no cumplan las obligaciones indicadas en el término establecido en la misma.

⁸ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."

De otro lado es importante precisar que, conforme con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 *“En ningún caso, el Superintendente podrá exigir que ningún acto o contrato de una empresa de servicios públicos se someta a aprobación previa suya.”*

De este modo, se evidencia que la consulta se encuentra dirigida a determinar la legalidad de celebrar contratos de disposición final de residuos sólidos ordinarios con personas jurídicas que no ostentan la calidad de ESP. Sin embargo, excede la competencia de esta Superintendencia emitir un pronunciamiento particular respecto de los actos y contratos de los prestadores, con mayor razón cuando el régimen de actos y contratos de los prestadores es el de derecho privado, tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 32. RÉGIMEN DE DERECHO PRIVADO PARA LOS ACTOS DE LAS EMPRESAS. *Salvo en cuanto la Constitución Política o esta Ley dispongan expresamente lo contrario, la constitución, y los actos de todas las empresas de servicios públicos, así como los requeridos para la administración y el ejercicio de los derechos de todas las personas que sean socias de ellas, en lo no dispuesto en esta Ley, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado.*

La regla precedente se aplicará, inclusive, a las sociedades en las que las entidades públicas sean parte, sin atender al porcentaje que sus aportes representen dentro del capital social, ni a la naturaleza del acto o del derecho que se ejerce. (...)

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 consulta anterior, teniendo en cuenta los siguientes ejes temáticos: (i) Servicio público de aseo – actividad complementaria de disposición final, (ii) Área de Prestación de Servicio (APS) y (iii) esquema tarifario para el servicio público de aseo.

(i) Servicio Público de Aseo – actividad complementaria de disposición final

Respecto al servicio público 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)

A su vez, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.2.2.1.13 señala que son actividades propias de este servicio público, las siguientes:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.13. Actividades del servicio público de aseo. *Para efectos de este capítulo se consideran cómo 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).” (Subrayas fuera del texto)

Entendiendo así, que la disposición final es una actividad complementaria del servicio público de aseo y por tanto está sujeta a las disposiciones normativas de los servicios públicos domiciliarios.

A su vez, el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto en mención en relación con los prestadores del servicio público de aseo y la actividad de disposición final señala:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones: *Adóptense las siguientes definiciones:*

(...)

31. Persona prestadora del servicio público de aseo. *Es aquella encargada de una o varias actividades de la prestación del servicio público de aseo, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y demás que la modifiquen o complementen.*

(...)

64. Contrato de acceso al servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final. *Son los contratos de prestación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, que celebran un operador de un relleno sanitario y las personas contratantes del acceso a dicho servicio, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente y en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario.*

(Decreto 838 de 2005, artículo 1).

65. Contratante del acceso al servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final. *Es todo aquel que realiza contratos de acceso al servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, con un operador de un sistema de relleno sanitario.*

(Decreto 838 de 2005, artículo 1).

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.

(...)

73. Procedimiento para acceder al servicio de disposición final. Son los requisitos, procesos y acciones establecidas en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario, que deberán cumplir las personas contratantes del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final y que implica el pago de una remuneración, de acuerdo con las normas regulatorias vigentes. (Subrayas fuera del texto)

Frente a esta disposición normativa, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2022-036 señaló:

“(...) Si bien la disposición citada no precisó que los contratantes para el acceso a los rellenos deberán ser prestadores del servicio público domiciliario, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 contempló las personas que pueden prestar servicios públicos domiciliarios y las actividades complementarias, en los siguientes términos

“ARTÍCULO 15. PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS. Pueden prestar los servicios públicos:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas.

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el párrafo del artículo 17”. (Subraya fuera de texto)

De las disposiciones señaladas se puede concluir que, quienes pretendan prestar la actividad del servicio público de aseo, así como cualquier otra actividad de la cadena, debe organizarse en alguna de las formas dispuestas en el artículo 15 transcrito y, además, deberán atender la normativa que en la materia se encuentre vigente.

En consecuencia, personas particulares, ajenas al artículo 15 de Ley 142 de 1994, no podrán ejercer la actividad complementaria del servicio público de aseo

denominada disposición final, la cual se lleva a cabo en los rellenos sanitarios (...) (Negrilla y subrayas fuera del texto)

Según lo anterior, quienes pueden prestar los servicios públicos son: (i) las empresas de servicios públicos, (ii) las personas que produzcan para ellas o como consecuencia de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, (iii) los municipios cuando asuman de forma directa la prestación de los servicios públicos, lo que se conoce como unidades de servicios públicos, (iv) las organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en municipios menores, (v) las entidades autorizadas para prestar dichos servicios en periodos de transición y (vi) las entidades descentralizadas de cualquier orden que al momento de la expedición de la Ley 142 de 1994 se encontraran prestando servicios públicos y hayan adoptado la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Así las cosas, es claro que, quienes deseen prestar el servicio público de aseo o alguna de sus actividades específicas, deberán enmarcarse dentro de alguna de las figuras establecidas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, así lo señala el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, para lo cual 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)

Frente a este tema, esta Oficina Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2025-189 señaló:

“(...) A partir de lo definido se colige que, el contrato de acceso al servicio de disposición final, actividad complementaria al servicio público de aseo, es aquel que celebran el operador de un relleno sanitario y las personas que contratan la obtención de dicho servicio, quienes deberán cumplir con el procedimiento establecido en el Reglamento Operativo de cada relleno sanitario, así como efectuar el pago de una remuneración.

De lo anterior, se puede concluir que, aunque la disposición mencionada no especifica que los contratantes para el acceso a los rellenos deban ser prestadores del servicio público domiciliario, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 sí establece quiénes pueden prestar servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias.

Bajo ese contexto, las personas ajenas al artículo 15 de Ley 142 de 1994 no están habilitadas para realizar la actividad complementaria del servicio público de aseo conocida como disposición final, la cual se efectúa en rellenos sanitarios. (...)”

De otra parte, la Resolución MVCT 1390 de 2005 en su artículo 6, en relación con el libre acceso al servicio de disposición final de residuos sólidos, señala:

“Artículo 6°. Libre acceso al servicio de disposición final de residuos sólidos. Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, bajo la tecnología de relleno sanitario, deberán dar libre acceso al servicio a la persona prestadora de las actividades de recolección y transporte que lo solicite, dando prelación a los municipios o distritos de que trata el artículo 4° de la presente resolución, siempre y cuando el promedio mensual de las cantidades adicionales de residuos sólidos a disponer por el solicitante, no supere el 50% del volumen promedio mensual de toneladas dispuestas por el prestador del servicio en los últimos seis (6) meses anteriores a la vigencia de la presente resolución. El período de acceso al servicio de disposición final de que trata el presente artículo no podrá ser menor a treinta y seis (36) meses, a cuyo término deberá haberse dado cumplimiento a lo definido en el respectivo Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS municipal o distrital.

Parágrafo. Los prestadores del servicio público domiciliario de aseo en la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos deberán publicar bimestralmente en un diario de amplia circulación la información sobre las cantidades de residuos sólidos que pueden recibir, en términos de toneladas diarias. Dicha información deberá igualmente ser remitida con la misma periodicidad a la autoridad ambiental regional competente y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para lo de sus respectivas competencias.” (Subrayas fuera del texto)

Se observa entonces que, la ley hace referencia a la calidad de prestadores para ambas partes, así indica que los prestadores del servicio público de aseo en la actividad complementaria de disposición final, deberán dar acceso a la persona prestadora de las actividades de recolección y transporte que lo solicite, reiterando que, las personas prestadoras son las que se encuentran en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, por otra parte, es importante anotar lo dicho por esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-024, respecto a la norma transcrita, así:

“(...) De acuerdo con la norma, los prestadores del servicio público de aseo que operen un relleno sanitario, deben dar libre acceso al mismo a aquellos prestadores de las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos que lo soliciten, aplicando los criterios de prelación definidos en el artículo 4 ibídem.

Bajo el contexto anterior, es claro que la regla general en lo que se refiere al acceso a los rellenos sanitarios, en el marco de la actividad complementaria de disposición final de residuos sólidos, resulta esencial dentro de la cadena de prestación del servicio público de aseo, motivo por el cual, debe prestarse de manera continua, toda vez, que al hacer parte fundamental de la cadena de prestación de uno de los servicios de saneamiento básico, es de gran relevancia por las implicaciones que desde el punto de

vista ambiental y sanitario podría conllevar su interrupción. (...) (Negrilla y subrayas fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, se concluye que, todos los servicios públicos domiciliario y para el caso que nos ocupa, el servicio público de aseo, ya sea para la actividad principal del mismo o para las actividades complementarias, deberán ser prestados por personas que ostenten la calidad de prestadores de servicios públicos, catalogadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Así mismo, reiterar que, todas las actividades de la cadena de prestación del servicio público de aseo, deben presentarse de manera continua, puesto que corresponde a un servicio de saneamiento básico, con grandes implicaciones e impactos en el tema ambiental y sanitario, por lo que la prestación deberá ser continua y eficaz.

(ii) Áreas de Prestación de Servicio (APS)

En cuanto a las Áreas de Prestación de Servicio (APS) el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su numeral 7 las define así:

“7. Área de prestación de servicio. Corresponde a la zona geográfica del municipio o distrito debidamente delimitada donde la persona prestadora ofrece y presta el servicio de aseo. Esta deberá consignarse en el contrato de condiciones uniformes.”

En igual sentido, la Resolución CRA 943 de 2021 en sus artículos 5.3.5.1.5 da la misma definición indicando que:

“Artículo 5.3.5.1.5 Definiciones. (...)

1. Área de prestación de servicio – APS. Corresponde a la zona geográfica del municipio o distrito debidamente delimitada donde la persona prestadora ofrece y presta el servicio de aseo. Esta deberá consignarse en el contrato de condiciones uniformes. (Numeral 7 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015). (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con las definiciones anteriores, se puede considerar que el área de prestación de servicio corresponde a un área dentro de un municipio o distrito que puede incluir tanto perímetro urbano como rural.

La Resolución en comento en su artículo 5.3.5.1.8 establece las responsabilidades de los prestadores en relación con el área de prestación de servicio (APS) indicando lo siguiente:

“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)

Así las cosas, los prestadores de servicios públicos definen el área de prestación de servicio que no puede corresponder a más de un municipio, escoger la metodología tarifaria que aplicará y reportar esta información al ente territorial e incluirse en el contrato de condiciones uniformes, para conocimiento del usuario; las áreas que no se encuentren reportadas como APS serán responsabilidad del municipio quien deberá garantizar la prestación del servicio público de aseo.

A su vez el artículo 5.3.5.1.7 establece unos esquemas de prestación del servicio público de aseo así:

- Esquema de prestación en zonas de difícil acceso.
- Esquema de prestación regional en donde todas las APS se encuentran en municipios con hasta 5000 suscriptores a 31 de diciembre de 2018.
- Esquema de prestación regional en donde alguna de las APS se encuentra en un municipio con más de 5000 suscriptores a 31 de diciembre de 2018.

Por último, es importante traer a colación lo dicho por esta Oficina Jurídica en Concepto SSPD-OJ-2025-296, así:

(...) en el régimen de servicios públicos, ni en su regulación existe un procedimiento previamente establecido para la definición de esta área, que, si bien es cierto no está limitada a un tipo de suelo, debe propender por asegurar la prestación del servicio, tanto del suelo rural como en el urbano, según se haya definido en el Plan de ordenamiento territorial del municipio- POT. (...)

En relación con los requisitos legales para la prestación del servicio en las APS, el Concepto SSPD-OJ-2025-065 señaló:

(...) Para resolver estos interrogantes relacionados con requisitos legales o regulatorios para iniciar la prestación de servicios públicos, lo primero es indicar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 142 de 1994 las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas en los términos del artículo 15 ibídem, no requieren permisos habilitantes para desarrollar su objeto social, sin embargo, para poder operar deben obtener de las autoridades competentes las concesiones, permisos y licencias establecidas en los artículos 25 y 26 de la misma ley y según la naturaleza de los servicios que preste.

Así mismo, los prestadores en el ámbito municipal deben estar sujetos a las normas de planeación urbana, circulación, tránsito, uso de espacio público, seguridad y tranquilidad ciudadana.

Ahora bien, una vez constituido un prestador este debe dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 11.8 del artículo 11 de la Ley 142 de 1994, el cual señala que es deber de los prestadores “informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación y a Superintendencia de Servicios Públicos, para que estas autoridades puedan cumplir sus funciones”.

Esta obligación de información, en lo que respecta a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –Superservicios-, se materializa en la inscripción del prestador en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos – RUPS, para tal efecto, esta Superintendencia creó e implementó el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos – RUPS, en el cual los prestadores deben inscribirse una vez inician la operación del servicio registrando, entre otros, el servicio público que prestan con sus respectivos componentes, área de prestación del servicio, número de suscriptores y fecha de inicio de sus actividades.” (Subrayas fuera del texto)

(iii) Esquema tarifario para el servicio público de aseo

Para hablar de la facturación del servicio público de aseo, se mencionará lo dicho por esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-531, en el que se indicó:

“(...) Teniendo en cuenta que las inquietudes planteadas por el usuario están relacionadas con las tarifas de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, resulta importante hacer una breve explicación del esquema de los servicios, para tener un mejor entendimiento de sus componentes.

Con respecto al cobro de las tarifas la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico mediante la Guía para el usuario señaló lo siguiente:

“(...) La tarifa es el precio que cobra la empresa al usuario a cambio de la prestación del servicio público. Es fijada por la junta directiva de la empresa que presta el servicio público o por el Alcalde cuando el servicio es prestado por el municipio, siguiendo las metodologías establecidas por la CRA.

La tarifa debe estar claramente identificada en la factura y debe ser el resultado de la aplicación de las metodologías o fórmulas tarifarias expedidas por la Comisión para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (...)



[11]

De conformidad con el artículo 90 de la Ley 142 de 1994, los elementos de las fórmulas de las tarifas son los siguientes:

“ARTÍCULO 90. ELEMENTOS DE LAS FORMULAS DE TARIFAS. Sin perjuicio de otras alternativas que puedan definir las comisiones de regulación, podrán incluirse los siguientes cargos:

90.1. Un cargo por unidad de consumo, que refleje siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos que varíen con el nivel de consumo como la demanda por el servicio;

90.2. Un cargo fijo, que refleje los costos económicos involucrados en garantizar la disponibilidad permanente del servicio para el usuario, independientemente del nivel de uso.

(...)

90.3. Un cargo por aportes de conexión el cual podrá cubrir los costos involucrados en la conexión del usuario al servicio. También podrá cobrarse cuando, por razones de suficiencia financiera, sea necesario acelerar la recuperación de las inversiones en infraestructura, siempre y cuando estas correspondan a un plan de expansión de costo mínimo. La fórmula podrá distribuir estos costos en alícuotas partes anuales. (...).”

Conforme a lo anterior, se tiene que existen tres elementos en las fórmulas tarifarias, a saber, un cargo por unidad de consumo, relacionados con el consumo como la demanda por el servicio, un cargo fijo, referente a los costos económicos para garantizar la disponibilidad permanente del servicio, y uno cargo por aportes de conexión.

Lo anterior, es importante para indicar que **las tarifas de los servicios públicos son el reflejo de varios componentes que deben integrar los costos de la prestación del servicio y no solamente el consumo del usuario.**

(...)

En cuanto al **servicio público de aseo**, el esquema tarifario se encuentra regulado mediante las Resoluciones CRA 720 de 2015 y CRA 853 de 2018, **ambas compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021**. Es de resaltar que la primera resolución establece el régimen tarifario y la metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan municipios y/o distritos con más de 5.000 suscriptores, en el área urbana y de expansión urbana, y todas las personas prestadoras de las actividades de disposición final, transferencia y aprovechamiento que se encuentren en el área rural; y la segunda resolución a las personas prestadoras que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

(i) Que atiendan municipios que, a 31 de diciembre de 2018, tengan hasta 5.000 suscriptores en las áreas urbanas;

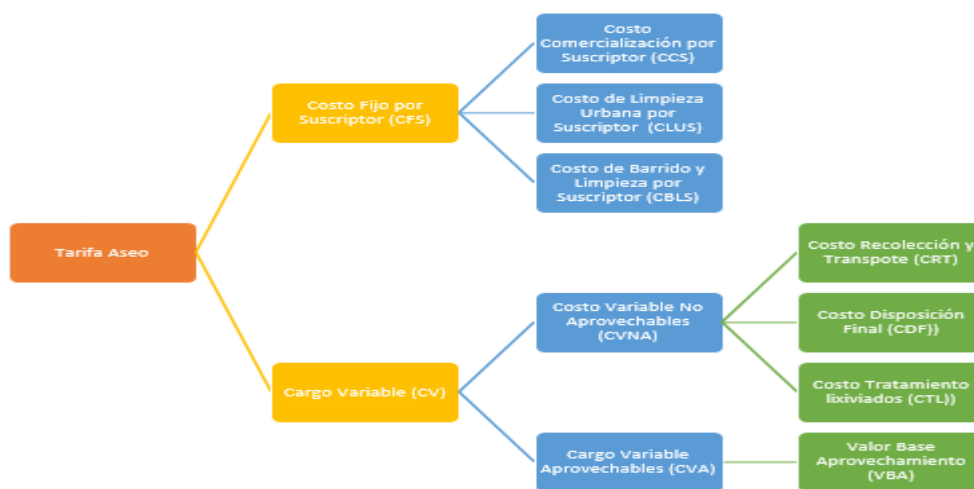
(ii) Que atiendan en centros poblados rurales, que no fueron incluidos en una Área de Prestación del Servicio (APS) del ámbito de la Resolución CRA 720 de 2015;

(iii) Que atiendan en áreas de prestación incluidas en los esquemas definidos en el artículo 7 de la presente Resolución CRA 853 de 2018

(iv) Que operen rellenos sanitarios que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos;

(v) Que operen sistemas de tratamiento que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos.

Ahora bien, el Capítulo I del Título II de la Resolución CRA 720 de 2015, indica que **el precio máximo de la prestación del servicio está conformado por un Costo Fijo por Suscriptor (CFS) y un Costo Variable (CV) por tonelada de residuos no aprovechables y la remuneración por tonelada de residuos aprovechados, los cuales a su vez se encuentran conformados por los siguientes componentes:**



En cuanto a la Resolución CRA 853 de 2018, esta dispone un esquema tarifario similar al señalado al de la Resolución CRA 720 de 2015, con unas variaciones en el Costo Fijo Total, ya que este se compone por el Costo de Comercialización por Suscriptor del servicio público de aseo (CCS), Costo de Referencia para Limpieza Urbana por Suscriptor (CRLUS) y el Costo de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas por Suscriptor (CBLUS); y el Costo Variable por Tonelada de Residuos Sólidos No Aprovechables (CVNA), tiene los mismos componentes, a excepción del Costo de Tratamiento Lixiviados (CTL) que es reemplazado por el Costo de Tratamiento tonelada (CT)

De esta manera, se puede concluir que la composición tarifaria para cada servicio público tiene, por una parte, un elemento o cobro de cargo o costo fijo (CF), el cual busca básicamente garantizar la disponibilidad del servicio, esto de manera independiente al uso que se haga del servicio y, por otra parte, el cargo por consumo (CC) en el servicio público de acueducto y alcantarillado, y costo variable (CV), los cuales están relacionados con el consumo de cada usuario, y los diferentes componentes señalados para cada servicio.

En conclusión, conforme a las disposiciones regulatorias señaladas se puede concluir que, las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, además del cargo por consumo, traen otros componentes que deben ser cobrados, sin perjuicio que el consumo del usuario sea cero (0)." (Negrilla fuera del texto)

Así las cosas, y como se observa de lo dicho por el concepto citado, los cobros permitidos en la factura de un servicio público, sin perjuicio de lo establecido por las Comisiones de Regulación, son: i) un cargo por unidad de consumo, ii) un cargo fijo y iii) un cargo por aportes de conexión; entendiendo así que, las tarifas de los servicios públicos son el reflejo de varios componentes que deben integrar los costos de la prestación del servicio y no solamente el consumo del usuario.

A su vez, para el servicio público de aseo, las resoluciones CRA 720 de 2015 y CRA 853 de 2018 establecen dos esquemas tarifarios, así en la resolución CRA 720 de 2015 se indica que ***“el precio máximo de la prestación del servicio está conformado por un Costo Fijo por Suscriptor (CFS) y un Costo Variable (CV) por tonelada de residuos no aprovechables y la remuneración por tonelada de residuos aprovechados”*** y en la resolución CRA 853 de 2018 se establece un esquema similar al anterior pero haciendo una variación ***“en el Costo Fijo Total, ya que este se compone por el Costo de Comercialización por Suscriptor del servicio público de aseo (CCS), Costo de Referencia para Limpieza Urbana por Suscriptor (CRLUS) y el Costo de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas por Suscriptor (CBLUS); y el Costo Variable por Tonelada de Residuos Sólidos No Aprovechables (CVNA), tiene los mismos componentes, a excepción del Costo de Tratamiento Lixiviados (CTL) que es reemplazado por el Costo de Tratamiento tonelada (CT).”***

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones para las preguntas presentadas en la consulta, no sin antes recordar lo establecido por el párrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, al indicar que esta Superintendencia no puede exigir que los actos y contratos de sus vigilados se sometan a su aprobación previa, ya que ello constituiría actos de coadministración por parte de esta Superintendencia, por cuanto el ámbito de su competencia, entre otros, se limita a vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de los contratos que se celebren entre los prestadores de servicios públicos domiciliarios y los usuarios, tal como lo señala el numeral 2 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

1. *Si resulta jurídicamente procedente que una ESP operadora de relleno sanitario celebre contratos de disposición final con personas jurídicas que no son ESP.*

Tal como lo prevé la Ley 142 de 1994, los servicios de que trata esta ley deberán ser prestados por personas que ostenten la calidad de prestadores de servicios públicos las cuales están catalogadas en el artículo 15 de la mencionada Ley, es decir: (i) las empresas de servicios públicos, (ii) las personas que produzcan para ellas o como consecuencia de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos, (iii) los municipios cuando asuman de forma directa la prestación de los servicios públicos, lo que se conoce como unidades de servicios públicos, (iv) las organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en municipios menores, (v) las entidades autorizadas para prestar dichos servicios en periodos de transición y (vi) las entidades descentralizadas de cualquier orden que al momento de la expedición de la Ley 142 de 1994 se encontraran prestando servicios públicos y hayan adoptado la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Así las cosas, se entiende que todas las personas que participen en la cadena de prestación del servicio público de aseo, tendrá que tener la calidad de prestador del servicio, en alguna de las figuras ya mencionadas, cumpliendo con las obligaciones y requisitos que todo prestador requiere para la prestación del servicio.

Sin embargo, se aclara que el régimen de los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, es de derecho privado, conforme lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, frente a los cuales esta Superintendencia no se pronunciará como ya se indicó.

2. *Cuál es el alcance de la normatividad aplicable (Ley 142 de 1994, Decreto 2981 de 2013 y resoluciones de la CRA) respecto de este tipo de contratos.*

Como ya se indicó, los prestadores de servicios públicos domiciliarios deberán someterse a las normas que regulan los servicios públicos, iniciando por la Ley 142 de 1994, que en su artículo 1 es clara al señalar que: ***“Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía [fija] pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural*; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.”***

En relación con la demás normatividad, las que expidan las Comisiones de Regulación y demás entidades referentes al servicio público prestado, así respecto a la prestación de la actividad complementaria de disposición final se deberán aplicar el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, la Resolución CRA 943 de 2021, la Resolución MVCT 1390 de 2005, reglamentos operativos, PGIRS, entre otros.

Se reitera que estas normas, en varias oportunidades indican que, quienes realicen actividades complementarias del servicio público de aseo se consideran prestadores y por tanto deberán actuar como tal y acatar la normatividad referente al servicio.

3. Qué requisitos deben cumplirse para garantizar la legalidad y transparencia de dichos acuerdos, en especial en lo relativo a la aplicación de tarifas y reporte ante la SSPD.

Respecto al esquema tarifario del servicio público de aseo, este se encuentra regulado mediante las Resoluciones CRA 720 de 2015 y CRA 853 de 2018, **ambas compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021**. Es de resaltar que la primera resolución establece el régimen tarifario y la metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan municipios y/o distritos con más de 5.000 suscriptores, en el área urbana y de expansión urbana, y todas las personas prestadoras de las actividades de disposición final, transferencia y aprovechamiento que se encuentren en el área rural; y la segunda resolución a las personas prestadoras que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- (i) Que atiendan municipios que, a 31 de diciembre de 2018, tengan hasta 5.000 suscriptores en las áreas urbanas;
- (ii) Que atiendan en centros poblados rurales, que no fueron incluidos en una Área de Prestación del Servicio (APS) del ámbito de la Resolución CRA 720 de 2015;
- (iii) Que atiendan en áreas de prestación incluidas en los esquemas definidos en el artículo 7 de la presente Resolución CRA 853 de 2018
- (iv) Que operen rellenos sanitarios que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos;
- (v) Que operen sistemas de tratamiento que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos.

De otra parte, el Capítulo I del Título II de la Resolución CRA 720 de 2015, indica que el precio máximo de la prestación del servicio está conformado por un Costo Fijo por Suscriptor (CFS) y un Costo Variable (CV) por tonelada de residuos no aprovechables y la remuneración por tonelada de residuos aprovechados, los cuales a su vez se encuentran conformados por los siguientes componentes:

- Costo Fijo: Costo de comercialización, costo de limpieza urbana, costo de barrido y limpieza.

- Costo Variable: No aprovechable (recolección y transporte, disposición final y tratamiento lixiviados) Aprovechable (Valor Base Aprovechamiento)

En cuanto a la Resolución CRA 853 de 2018, esta dispone un esquema tarifario similar al señalado al de la Resolución CRA 720 de 2015, con unas variaciones en el Costo Fijo Total, ya que este se compone por el Costo de Comercialización por Suscriptor del servicio público de aseo (CCS), Costo de Referencia para Limpieza Urbana por Suscriptor (CRLUS) y el Costo de Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas por Suscriptor (CBLS); y el Costo Variable por Tonelada de Residuos Sólidos No Aprovechables (CVNA), tiene los mismos componentes, a excepción del Costo de Tratamiento Lixiviados (CTL) que es reemplazado por el Costo de Tratamiento tonelada (CT)

De esta manera, se puede concluir que la composición tarifaria para cada servicio público tiene, por una parte, un elemento o cobro de cargo o costo fijo (CF), el cual busca básicamente garantizar la disponibilidad del servicio, esto de manera independiente al uso que se haga del servicio y, por otra parte, el cargo por consumo (CC) en el en el servicio público de acueducto y alcantarillado, y costo variable (CV), los cuales están relacionados con el consumo de cada usuario, y los diferentes componentes señalados para cada servicio.

En conclusión, conforme a las disposiciones regulatorias señaladas se puede concluir que, las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, además del cargo por consumo, traen otros componentes que deben ser cobrados, sin perjuicio que el consumo del usuario sea cero (0).

4. Si resulta jurídicamente viable en este contexto celebrar contratos de prestación de servicios de disposición final de residuos sólidos ordinarios con personas jurídicas o personas naturales aun cuando sean parte de la zona de prestación del servicio público de la empresa, o su disposición y recolección deben hacerse en virtud de la prestación del servicio público de aseo por la empresa prestadora del servicio público de aseo.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, operaría en la misma manera el contrato de prestación de servicios de recolección, transporte y disposición final o habría alguna distinción.

Los prestadores de servicios públicos deberán definir el área de prestación de servicio, que no puede corresponder a más de un municipio de conformidad con lo previsto en el artículo 5.3.5.1.8 de la Resolución CRA 943 de 2021, de igual forma deberán escoger la metodología tarifaria que aplicará, esta información tendrá que reportarse al ente territorial, así como indicarse en el contrato de condiciones uniformes, para conocimiento del usuario; las áreas que no se encuentren reportadas como APS serán responsabilidad del municipio quien deberá garantizar la prestación del servicio público de aseo.

Se reitera, todas las actividades complementarias del servicio de aseo se realizan por prestadores quienes definirán su área de prestación de servicio; quienes para poder operar deben obtener de las autoridades competentes las concesiones, permisos y licencias establecidas en los artículos 25 y 26 de la misma ley y según la naturaleza de los servicios que preste.

Así mismo, los prestadores de todas las actividades complementarias, deben estar sujetos a las normas de planeación urbana, circulación, tránsito, uso de espacio público, seguridad y tranquilidad ciudadana.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)