

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-2026-171

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

Subtemas: Áreas de prestación de servicio - Esquemas diferenciales en zonas de difícil acceso

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 prestación del servicio público de aseo en el área rural y la obligación del municipio frente al mismo. 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 CRA 943 de 2021⁷

Decreto 1212 de 2017⁸

Concepto SSPD-OJ-2025-296

Concepto SSPD-OJ-2025-065

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 consulta anterior, teniendo en cuenta los siguientes ejes temáticos: (i) prestadores de servicios

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

⁸ "Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad, establecidos en la ley."

públicos domiciliarios, (ii) contrato de servicio público domiciliario de aseo, (iii) Áreas de Prestación de Servicio (APS) y (iv) esquemas diferenciales en zonas de difícil acceso.

(i) Prestadores de servicios públicos domiciliarios de aseo y obligaciones generales de prestación.

El artículo 15 de la Ley 142 de 1994 señala quienes pueden prestar los servicios públicos así:

“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 parágrafo del artículo 17.”

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.

Ahora bien, la habilitación legal prevista en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 para prestar servicios públicos domiciliarios no exonera al prestador del cumplimiento de las condiciones técnicas, operativas, jurídicas y regulatorias necesarias para garantizar la prestación efectiva, continua y eficiente del servicio dentro del área de prestación reportada.

En consecuencia, la inclusión de un sector dentro del Área de Prestación del Servicio (APS) o en el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU), no implica por sí sola la acreditación de una

prestación efectiva del servicio, pues esta debe corresponder a condiciones reales de operación, accesibilidad y capacidad técnica del prestador para atender a los usuarios en los términos previstos en la regulación vigente.

De igual forma, tratándose del servicio público de aseo en zonas rurales, suburbanas o de difícil acceso, el prestador deberá articular su operación con las condiciones definidas en el PGIRS, los instrumentos de ordenamiento territorial y las disposiciones regulatorias aplicables a esquemas diferenciales, garantizando que las condiciones de prestación correspondan materialmente a la realidad operativa del territorio.

(ii) Contrato de servicio público domiciliario de aseo

En cuanto al 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)

En concordancia con lo anterior, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.2.2.1.13 establece como actividades del servicio público de aseo, 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.”*

En cuanto a las actividades complementarias de recolección y transporte, el Decreto en mención establece en su artículo 2.3.2.2.8.78 así:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.8.78. Recolección y transporte de residuos para aprovechamiento cómo actividad complementaria del servicio público de aseo. Son el conjunto de actividades complementarias de aseo realizada por la persona prestadora del servicio público, dirigidas a efectuar la recolección de los residuos sólidos de manera separada para su

transporte hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento o a las plantas de aprovechamiento.

PARÁGRAFO. *La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico establecerá la forma de remuneración de la actividad de recolección, transporte selectivo y clasificación de residuos aprovechables.” (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.

No obstante, la existencia del contrato de servicios públicos y la inclusión de un inmueble dentro del Área de Prestación del Servicio (APS) no implican por sí solas la acreditación de una prestación efectiva del servicio, toda vez que esta requiere que el prestador cuente materialmente con capacidad técnica, operativa y logística suficiente para atender las condiciones reales del territorio.

De otra parte, el artículo 131 de dicha ley establece que, las Empresas de Servicios Públicos se encuentran en la obligación de informar las condiciones uniformes de los contratos y entregar copia de los mismos, así:

“ARTÍCULO 131. DEBER DE INFORMAR SOBRE LAS CONDICIONES UNIFORMES. Es deber de las empresas de servicios públicos informar con tanta amplitud como sea posible en el territorio donde prestan sus servicios, acerca de las condiciones uniformes de los contratos que ofrecen.

Las empresas tienen el deber de disponer siempre de copias de las condiciones uniformes de sus contratos; el contrato adolecerá de nulidad relativa si se celebra sin dar una copia al usuario que la solicite.” (Subrayas fuera del texto)

De esta forma, se entiende que los suscriptores y/o usuarios deberán conocer las condiciones uniformes de los contratos de los servicios públicos que se les suministren y tendrán derecho a copia de los mismos, si así lo solicitan, de igual forma si los contratos sufren modificaciones estas deberán ser conocidas por los usuarios.

Por otra parte, 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.

De igual forma 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 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 Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.” (Subrayas fuera del texto)

En consecuencia, la disponibilidad del servicio no puede entenderse exclusivamente desde una perspectiva formal o documental, sino que debe corresponder a condiciones reales y verificables de operación, accesibilidad y continuidad en la prestación del servicio público de aseo.

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)

Frente a la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, los municipios y distritos tienen una serie de obligaciones, así el artículo 2.3.2.2.3.95 establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.3.95. Obligaciones de los municipios y distritos. Los municipios y distritos en ejercicios de sus funciones deberán:

1. Garantizar la prestación del servicio público de aseo en el área de su territorio de manera eficiente.
2. Definir el esquema de prestación del servicio de aseo y sus diferentes actividades de acuerdo con las condiciones del mismo.
3. Formular y desarrollar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de acuerdo con lo definido en este capítulo.
4. Definir las áreas para la localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento, plantas de aprovechamiento, sitios de disposición final de residuos y estaciones de transferencia, de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos, requisitos ambientales, así como en el marco de las normas urbanísticas del respectivo municipio o distrito.
5. Adoptar en los PGIRS las determinaciones para incentivar procesos de separación en la fuente, recolección selectiva, acopio y reciclaje de residuos, cómo actividades fundamentales en los procesos de aprovechamiento de residuos sólidos.
6. Realizar y adoptar la estratificación municipal y tenerla a disposición de las personas prestadoras del servicio público de aseo para los efectos propios del catastro de suscriptores.
7. Establecer en el municipio o distrito una nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio.
8. Otorgar los subsidios para los usuarios de menores ingresos y suscribir los contratos respectivos.
9. Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria

de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en este decreto y en la regulación vigente.

10. Adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.

11. Adelantar la actualización del censo de recicladores en su territorio, así como identificarlos y carnetizarlos con el fin de identificar la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas para esta población vulnerable.

12. Las demás que establezcan las autoridades sanitarias y ambientales de acuerdo con sus funciones y competencias.

PARÁGRAFO. Independientemente del esquema de prestación del servicio público de aseo que adopte el municipio o distrito, este debe garantizar la prestación eficiente del servicio y sus actividades complementarias a todos los habitantes en su territorio, de acuerdo con los objetivos y metas definidos en el PGIRS.” (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, es claro que el municipio o distrito tiene en sus obligaciones, garantizar la prestación eficiente del servicio público de aseo, definiendo el esquema de prestación y sus diferentes actividades, las áreas donde se localizan las estaciones de clasificación y aprovechamiento, plantas de aprovechamiento, sitios de disposición final de residuos y estaciones de transferencia, cumpliendo la normatividad urbanística, así como incentivar procesos de separación en la fuente, recolección selectiva, acopio y reciclaje de residuos, cómo actividades fundamentales en los procesos de aprovechamiento de residuos sólidos dentro de los planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).

De igual forma, la definición de un Área de Prestación del Servicio (APS) y su incorporación en el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU), deberán corresponder a sectores donde exista capacidad operativa real para la prestación efectiva del servicio, especialmente en zonas rurales, suburbanas o de difícil acceso.

Tratándose de zonas rurales, suburbanas o de difícil acceso, las condiciones de prestación del servicio deberán articularse con el PGIRS, las condiciones geográficas y viales del territorio y, de ser el caso, con los esquemas diferenciales previstos en el Decreto 1272 de 2017 y las disposiciones regulatorias aplicables.

De igual forma, el artículo 2.3.2.2.4.2.109 del Decreto en mención establece como uno de los deberes de los usuarios del servicio de aseo, el siguiente:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.2.109. De los deberes. *Son deberes de los usuarios, entre otros:*

1. Vincularse al servicio de aseo, siempre que haya un servicio disponible, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad, de acuerdo con lo establecido por la ley.

(...)

3. Realizar la separación de los residuos sólidos en la fuente de manera que se permita la recolección selectiva, de acuerdo con el plan de gestión integral de residuos sólidos y los Programas de Prestación del Servicio de aseo establecidos.

4. Presentar los residuos sólidos para su recolección en las condiciones y horarios establecidos en el presente decreto y por la persona prestadora del servicio y de conformidad con el programa de aprovechamiento viable y sostenible que desarrolle la persona prestadora del servicio.

(...)

6. Recoger los residuos sólidos originados por el cargue, descargue o transporte de cualquier mercancía.

(...)

12. Almacenar y presentar los residuos sólidos. (...)” (Subrayas fuera del texto)

Se observa entonces que, para el caso del servicio público de aseo es obligatorio vincularse como usuario a menos que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad, así mismo cumplir con los deberes respectivos, en relación con el servicio de aseo: (i) separar los residuos sólidos de acuerdo con el PGIRS, (ii) presentar los residuos sólidos de acuerdo con las condiciones y horarios establecidos por los prestadores, (iii) recoger los residuos sólidos y (iv) almacenar y presentar los residuos sólidos.

Ahora bien, los deberes de presentación y almacenamiento de residuos a cargo de los usuarios deben ejercerse dentro de condiciones razonables de accesibilidad y bajo esquemas de prestación previamente definidos, formalizados y operativamente garantizados por el prestador y el municipio, conforme a la regulación vigente.

(iii) 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.”

De igual forma, la Resolución CRA 943 de 2021 en sus artículos 5.3.2.1.4 y 5.3.2.1.6 da una definición de las mismas:

“Artículo 5.3.2.1.4. Definiciones. (...)

Área de Prestación del Servicio – APS: Área geográfica del municipio y/o distrito en la cual la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables presta el servicio.” (Subrayas fuera del texto)

“Artículo 5.3.2.1.6. Área de prestación del servicio - APS. El área de prestación del servicio deberá ser reportada al municipio y/o distrito y consignarse en el contrato de condiciones uniformes. En el evento en que la persona prestadora de la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables tenga más de un área de prestación del servicio en un mismo municipio y/o distrito, en el contrato de condiciones uniformes (CCU) sólo deberá constar aquella en la que se encuentra ubicado el suscriptor correspondiente.

Parágrafo. En virtud del artículo 5 de la Ley 142 de 1994, es responsabilidad del municipio y/o distrito garantizar la prestación del servicio público de aseo en todo el municipio y/o distrito, incluidas aquellas áreas que no sean reportadas como áreas de prestación del servicio por alguna persona prestadora. (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.

No obstante, la delimitación del Área de Prestación del Servicio (APS) no corresponde a un ejercicio de libre configuración exclusiva del prestador, sino que debe guardar correspondencia con los instrumentos de planeación territorial, las condiciones geográficas y viales del territorio, el PGIRS y la capacidad operativa real para la prestación efectiva del servicio.

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 deberán definir el área de prestación de servicio, que no puede corresponder a más de un municipio, de igual forma deberá definir la

metodología tarifaria que aplicará, esta información deberá reportarla al ente territorial y se deberá indicar 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.
- Esquema de prestación regional en donde alguna de las APS se encuentra en un municipio con más de 5000 suscriptores.

Teniendo en cuenta que la consulta hace referencia a las zonas de difícil acceso, se indica que estas hacen referencia a zonas donde los prestadores atienden bajo un conjunto de condiciones técnicas operativas, jurídicas, sociales y de gestión para permitir el acceso al saneamiento básico en un área o zona determinada del suelo urbano, atendiendo a sus condiciones particulares; las condiciones técnicas operativas hacen referencia a la imposibilidad de agrupamiento con mercados colindantes, por factores como la inexistencia de vías, mal estado de las mismas o condiciones geográficas.

En consecuencia, la inclusión de un sector dentro de un APS y su incorporación en el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU), no implica por sí sola la acreditación de una prestación efectiva del servicio, pues esta debe corresponder materialmente a la capacidad técnica, operativa y logística del prestador para garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio en el territorio reportado.

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)

(iv) Esquemas diferenciales en zonas de difícil acceso

El Decreto 1272 de 2017 establece las condiciones para la prestación del servicio público de acueducto, alcantarillado o aseo mediante esquemas diferenciales en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación en condiciones particulares, definiendo el esquema diferencial como “un conjunto de condiciones técnicas, operativas, jurídicas, sociales y de gestión para permitir el acceso al agua apta para el consumo humano y al saneamiento básico en un área o zona determinada del suelo urbano, atendiendo a sus condiciones particulares.”

Para el objeto de la consulta, el artículo 2.3.7.2.2.2.1 del Decreto en mención define las zonas de difícil acceso así:

ARTÍCULO 2.3.7.2.2.2.1. Zonas de difícil acceso. *Corresponde al municipio en el cual la persona prestadora en su área de prestación en suelo urbano no puede alcanzar los estándares de eficiencia, cobertura o calidad en los plazos establecidos en la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y cuenta con una población urbana menor a 25.000 habitantes según la información censal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y está ubicado en Zonas No Interconectadas (ZNI) del sistema eléctrico nacional de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).* (Subrayas fuera del texto)

El prestador del servicio deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2.3.7.2.2.2.2 para solicitar el esquema diferencial, estos requisitos son:

“ARTÍCULO 2.3.7.2.2.2.2. Solicitud de un esquema diferencial en zonas de difícil acceso. *La persona prestadora interesada en implementar un esquema diferencial en una zona de difícil acceso deberá presentar una solicitud por escrito ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico con los siguientes requisitos mínimos:*

- 1. Indicar el servicio o servicios que serán objeto del esquema diferencial.*
- 2. Convenio suscrito entre la persona prestadora y la entidad territorial, donde se determinen las obligaciones de las partes en la aplicación del esquema diferencial.*

En aquellos casos en que la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo, estén a cargo del municipio como prestador directo, y no proceda la celebración del convenio, el Alcalde Municipal fijará mediante acto administrativo las condiciones especiales en que se prestará el respectivo servicio.

Cuando exista un contrato de operación y se proyecte la aplicación de un esquema diferencial en donde se comprometan recursos públicos, se deberán realizar las modificaciones que se requieran al contrato de operación existente donde se incorporen las metas establecidas en el plan de gestión señalado en el artículo 2.3.7.2.2.8. de la presente subsección.

- 3. El plan de gestión al que se refiere el artículo 2.3.7.2.2.8. de la presente subsección, en donde se definan las metas, indicadores, plazos, objetivos, acciones y fuentes de financiación para el cumplimiento de las condiciones diferenciales definidas en el artículo 2.3.7.2.2.6. de la presente subsección y de los estándares de prestación de los servicios públicos definidos por la regulación.*

- 4. El contrato de condiciones uniformes que se aplicará en el esquema diferencial.*

- 5. Estudio de costos y tarifas a aplicar en la zona de difícil acceso para cada servicio que será sujeto del esquema diferencial, el cual deberá ajustarse de acuerdo con la regulación que para el efecto defina la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.*

Mientras la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expide la regulación para este esquema, el prestador deberá aplicar la metodología tarifaria vigente, los cuales, en todo caso, no deberán superar los costos de referencia, teniendo en cuenta para ello las condiciones diferenciales de prestación.

- 6. Los demás requisitos de metodología y documentación de soporte que establezca la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.”*

Así mismo, la implementación del esquema diferencial deberá articularse con el PGIRS, las condiciones geográficas y de accesibilidad del territorio, el programa de prestación del servicio y la capacidad operativa real del prestador para garantizar condiciones efectivas de continuidad y cobertura del servicio.

Finalmente se debe indicar que, el Decreto en estudio señala que los prestadores podrán sujetarse a una serie de condiciones diferenciales, dependiendo del servicio público, en relación con el servicio público de aseo, específicamente sobre la actividad de recolección y transporte, indica que “cuando la recolección de residuos sólidos no se realice puerta a puerta, se deberá implementar la recolección mediante sistemas colectivos de presentación y almacenamiento de residuos sólidos.”

En relación con la prestación del servicio en zonas suburbanas, rurales y centros poblados rurales, el artículo 2.3.2.2.3.29 del Decreto 1077 de 2015 establece que deberán existir vías adecuadas para la recolección domiciliaria o, en su defecto, sitios de almacenamiento colectivo previamente convenidos con la comunidad, los cuales deberán contar con condiciones de accesibilidad y maniobrabilidad para los vehículos recolectores.

A su vez, el artículo 2.3.2.2.3.28 ibídem prevé que cuando existan restricciones de acceso para los vehículos recolectores, el prestador podrá implementar sistemas alternativos de almacenamiento o recolección, previa evaluación técnica, garantizando la continuidad del servicio.

Igualmente, el artículo 2.3.2.2.3.35 del Decreto 1077 de 2015 establece condiciones para la utilización de cajas de almacenamiento colectivo, las cuales deberán ubicarse en condiciones adecuadas de accesibilidad, capacidad y salubridad.

En consecuencia, la implementación de sistemas colectivos de almacenamiento o presentación de residuos sólidos en zonas de difícil acceso no puede responder exclusivamente a decisiones unilaterales del prestador, sino que debe obedecer a condiciones técnicas verificables, encontrarse articulada con el PGIRS y garantizar condiciones razonables de accesibilidad para los usuarios y continuidad en la prestación efectiva del servicio.

CONCLUSIONES

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

1. *Determinación del área de prestación del servicio: ¿Cuáles son los criterios técnicos y jurídicos que deben considerarse para definir el área de influencia o prestación del servicio público de aseo, especialmente en zona rural, y si dicha delimitación puede sustentarse únicamente en el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU) o debe estar articulada con instrumentos como el PGIRS y la capacidad operativa real del prestador?*

De conformidad con la normatividad legal, no es posible que la delimitación de las áreas de prestación del servicio (APS) solo se sustente en el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU). Si bien el artículo 2.3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y la Resolución CRA 943 de 2021 establecen que dicha área debe encontrarse consignada en el contrato de condiciones uniformes, su delimitación debe articularse con los instrumentos de planeación territorial, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), las condiciones geográficas y viales del territorio y la capacidad operativa real del prestador para garantizar la prestación efectiva, continua y eficiente del servicio público de aseo, tanto en el suelo urbano como rural.

Así mismo, la definición del APS deberá corresponder a condiciones reales y verificables de prestación del servicio y no exclusivamente a una delimitación formal o documental incorporada en el CCU.

2. *Prestación del servicio en zonas de difícil acceso: ¿Cuáles son las condiciones mínimas que deben cumplirse para considerar que existe prestación efectiva del servicio de recolección de residuos sólidos en sectores donde no es posible la recolección puerta a puerta?*

Con base en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y el Decreto 1272 de 2017, en aquellos casos en que no sea posible realizar la recolección puerta a puerta, los prestadores podrán implementar sistemas colectivos de prestación y almacenamiento de residuo sólidos, siempre que estos se encuentren articulados con el PGIRS y las condiciones diferenciales de prestación aplicable.

Para considerar que existe prestación efectiva del servicio en zonas de difícil acceso, dichos sistemas deberán contar con condiciones razonables de accesibilidad, maniobrabilidad y continuidad en la recolección, así como encontrarse previamente definidos dentro del esquema de prestación aplicable.

Así mismo, el prestador deberá garantizar condiciones reales y verificables de operación, estableciendo horarios, frecuencias y condiciones de recolección acordes con las características geográficas y operativas del territorio y con la capacidad técnica disponible para la prestación del servicio.

3. *Responsabilidad del usuario vs. prestador: ¿Es jurídicamente viable trasladar al usuario rural la obligación de transportar sus residuos hasta puntos de acopio, sin que estos se encuentren debidamente formalizados, accesibles y operativamente garantizados?*

De conformidad con el artículo 2.3.2.2.4.2.109 del Decreto 1077 de 2015, los deberes del usuario se circunscriben a almacenar, separar en la fuente y presentar los residuos en los horarios y condiciones expresamente determinados por el prestador. No obstante, este deber del usuario es correlativo a la existencia real de un servicio disponible y a la capacidad técnica del prestador para suministrarlo, de acuerdo con el artículo 2.3.2.2.4.2.107 de dicho decreto.

Así las cosas, no es jurídicamente viable trasladar al usuario la obligación de transportar sus residuos hasta puntos de acopio que no se encuentren previamente formalizados, definidos dentro del esquema de prestación aplicable y que no garanticen condiciones razonables de accesibilidad, continuidad y operación efectiva del servicio.

En consecuencia, la implementación de sistemas colectivos de presentación y almacenamiento de residuos sólidos deberá responder a condiciones técnicas verificables, encontrarse articulada con el PGIRS y garantizar condiciones operativas adecuadas para los usuarios y para la prestación efectiva del servicio público de aseo.

De igual forma, corresponde al prestador garantizar las condiciones operativas de recolección y al municipio asegurar la prestación eficiente del servicio público de aseo en todo el territorio, conforme a las competencias previstas en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015.

4. *Competencias del prestador en zonas rurales: ¿Cuáles son las obligaciones específicas del prestador del servicio frente a la definición e implementación de esquemas diferenciales de recolección en zonas rurales dispersas o de difícil acceso?*

De acuerdo con el Decreto 1272 de 2017, cuando un prestador implemente esquemas diferenciales en zonas de difícil acceso deberá dar cumplimiento a las condiciones técnicas, operativas, regulatorias y de gestión previstas para este tipo de esquemas.

Entre dichas obligaciones se encuentran la articulación con la entidad territorial, la formulación del plan de gestión correspondiente, la definición de las condiciones diferenciales de prestación, la incorporación de las condiciones aplicables en el Contrato de Condiciones Uniformes (CCU) y la aplicación de las metodologías tarifarias definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Así mismo, el prestador deberá garantizar que las condiciones de prestación implementadas correspondan materialmente a las características geográficas y operativas del territorio, asegurando condiciones reales de continuidad, accesibilidad y prestación efectiva del servicio público de aseo.

De igual forma, la implementación de sistemas colectivos de presentación y almacenamiento de residuos sólidos deberá encontrarse previamente definida dentro del esquema diferencial aplicable y articulada con el PGIRS y el programa de prestación del servicio.

5. Rol del municipio: ¿Cuál es el alcance de la responsabilidad del municipio en la garantía del servicio en estas zonas, y cómo debe articularse con el prestador para evitar cobros sin prestación efectiva?

Entre las obligaciones más relevantes del municipio se encuentra principalmente la de garantizar la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios en el municipio, incluidas aquellas áreas que no se encuentre definidas como Áreas de Prestación del Servicio (APS) por algún prestador.

Así mismo, le corresponde definir el esquema de prestación del servicio, formular y desarrollar el PGIRS y establecer las áreas de localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento, plantas de aprovechamiento, sitios de disposición final de residuos y estaciones de transferencia, conforme a los estudios técnicos, requisitos ambientales y normas urbanísticas aplicables.

En relación con los esquemas diferenciales, el municipio deberá articularse con el prestador para la definición de las condiciones de prestación aplicables, la suscripción de los instrumentos correspondientes y la implementación de las acciones necesarias para garantizar condiciones reales y verificables de prestación efectiva del servicio.

De igual forma, el municipio deberá verificar que las APS reportadas por los prestadores correspondan a sectores donde exista capacidad operativa real para la prestación del servicio y que las condiciones diferenciales implementadas no generen cobros asociados a servicios no prestados efectivamente.

Así mismo, le corresponde otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos y adelantar la estratificación municipal para efectos del catastro de suscriptores, conforme a las competencias previstas en la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1077 de 2015.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)