

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **9**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-177

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - 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: Desarrollo de nuevas actividades en el Área de Prestación del servicio- APS.

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 domiciliario de aseo y la prestación de varias actividades por parte de un prestador de aprovechamiento, a las cuales se dará respuesta en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁶

Resolución CRA 943 de 2021⁷

Concepto SSPD-OJ-2025-296

Concepto SSPD-OJ-2025-95

Concepto SSPD-OJ-2023-149

Concepto Unificado SSPD-OJU-2010-12

CONSIDERACIONES

Con el fin de emitir un concepto de carácter general es necesario recalcar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, en atención a que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superservicios y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 de 2015.

Claro lo anterior, se procederá a desarrollar los siguientes ejes temáticos, con el fin de ofrecer una mejor orientación sobre el tema consultado (i) Prestadores autorizados para la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia, (ii) Aspectos generales de la prestación del servicio público de aseo y (iii) Obligaciones para la prestación de actividades del servicio público de aseo, así:

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".

i) Prestadores autorizados para la prestación de servicios públicos domiciliarios en Colombia

Para dar respuesta a quiénes son los Prestadores autorizados para la prestación de servicios públicos en Colombia, debemos indicar que, con la expedición de la Constitución Política de 1991, los servicios públicos domiciliarios *“podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por las comunidades organizadas, o por particulares”* (art. 365), en ejercicio de la libertad económica y de la iniciativa privada, y dentro de los límites del bien común, en armonía con lo dispuesto por el artículo 333 constitucional.

En desarrollo de los preceptos constitucionales aludidos, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, en cuyo artículo 15, determina las personas que pueden prestar 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. Reglamentada por el Decreto Nacional 421 de 2000. 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”.* (subrayado fuera del texto)**

En este sentido, la actividad de aprovechamiento objeto de su consulta, es una actividad del servicio público de aseo que solo puede ser prestada por aquellos autorizados de forma expresa en la Ley 142 de 1994, que, además para su desarrollo deben cumplir con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, la regulación emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, las cuales resultan aplicables en forma armónica con el régimen de los servicios públicos, como se explicará a continuación:

ii) Aspectos generales de la prestación del servicio público de aseo.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 142 de 1994 tanto el servicio público de aseo, como sus actividades complementarias, se encuentran sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de esta forma, el numeral 24, artículo 14 ibídem, lo definió en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.24. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO. *(Modificado por el art. 1 de la Ley 689 de 2001. Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento. (...)* (subrayado fuera de texto)

Así las cosas, el servicio público de aseo comprende, además de las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final, las actividades de corte de césped y poda de árboles, ubicados en las vías y áreas públicas, así como el lavado de estas áreas, por lo que si bien la Ley 142 de 1994 no las desarrolla, debe precisarse que tanto la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, como la regulación emitida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, se aplican en forma armónica con el régimen de los servicios públicos.

En ese contexto, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 desarrolla en su Título 2 lo relacionado con el servicio de aseo. Este título comienza con un capítulo que establece definiciones importantes y continúa con otro capítulo centrado en las actividades de recolección de residuos, diferenciado aquellas relacionadas con residuos aprovechables y no aprovechables.

Dentro de este marco normativo, el artículo 2.3.2.1.1 del mismo Decreto define aspectos importantes para la actividad de transporte de residuos. El numeral 18 establece que la frecuencia del servicio *“es el número de veces en un periodo definido que se presta el servicio público de aseo en sus actividades de barrido, limpieza, recolección y transporte, corte de césped y poda de árboles”*; el numeral 37 refiere al traslado de residuos aprovechables a las estaciones de clasificación; y los numerales 42 y 43 definen los residuos sólidos ordinarios, que son propios de la prestación del servicio de aseo para establecer su diferencia con los residuos sólidos especiales. Además, el numeral 46 regula la actividad de transferencia, que consiste en el transporte seguro de residuos entre vehículos dentro de una estación de transferencia, asegurando su manejo adecuado, así:

*“(…) **ARTÍCULO 2.3.2.1.1. DEFINICIONES.** Adóptense las siguientes definiciones:*
(...)

18. Frecuencia del servicio. *Es el número de veces en un periodo definido que se presta el servicio público de aseo en sus actividades de barrido, limpieza, recolección y transporte, corte de césped y poda de árboles.*

(Decreto 2981 de 2013, artículo 2).

(...)

37. Recolección y transporte de residuos aprovechables. *Son las actividades que realiza la persona prestadora del servicio público de aseo consistente en recoger y transportar los residuos aprovechables hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento.*

(Decreto 2981 de 2013, artículo 2o).

(...)

42. Residuo sólido especial. *Es todo residuo sólido que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso, necesidades de transporte, condiciones de almacenaje y*

*compactación, no puede ser recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo. El precio del servicio de recolección, transporte y disposición de los mismos será pactado libremente entre la persona prestadora y el usuario, sin perjuicio de los que sean objeto de regulación del Sistema de Gestión Posconsumo.
(Decreto 2981 de 2013, artículo 2o).*

43. Residuo sólido ordinario. *Es todo residuo sólido de características no peligrosas que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso es recolectado, manejado, tratado o dispuesto normalmente por la persona prestadora del servicio público de aseo.*

El precio del servicio de recolección, transporte y disposición final de estos residuos se fija de acuerdo con la metodología adoptada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

*Los residuos provenientes de las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en vías y áreas públicas serán considerados como residuos ordinarios para efectos tarifarios.
(Decreto 2981 de 2013, artículo 2o).
(...)”*

En conjunto, estas disposiciones destacan la recolección como una actividad fundamental dentro de la gestión integral de los residuos sólidos.

Por su parte el artículo 2.3.2.2.1.13 del Decreto 1077 de 2015 define las actividades que comprende el servicio público de aseo, así:

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

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

Conforme con lo indicado es dable colegir que, los residuos sólidos ordinarios se dividen en no aprovechables y aprovechables, siendo los no aprovechables, aquellos que el prestador del servicio de aseo recolecta de forma general, con el propósito de transportarlos hasta el sitio de disposición final; por su parte, los aprovechables, son aquellos recolectados por las personas que habiéndose constituido como prestadores para desarrollar la actividad complementaria de aprovechamiento, los recolectan, con el propósito de transportarlos hasta la estación de

clasificación y aprovechamiento (ECA) o hasta la planta de aprovechamiento, para allí efectuar su clasificación y el pesaje correspondiente, con fines tarifarios.

Por su parte frente a la actividad de aprovechamiento y las personas prestadoras a quienes se les aplica lo dispuesto por el artículo 2.3.2.5.1.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 596 de 2016, el cual señaló:

“Artículo 2.3.2.5.1.2. Ámbito de Aplicación. El presente capítulo aplica a las entidades territoriales, a las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento incluidas las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización, a los usuarios, a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Lo dispuesto en este capítulo aplica a la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo ya sea en libre competencia o a través de áreas de servicio exclusivo en las que se incluya o no, esta actividad.” (Subrayas fuera de texto).

De acuerdo con la norma transcrita se distinguen en principio, dos tipos de prestadores, por una parte, los que se dedican a la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, y por la otra, a quienes se dedican a la actividad de aprovechamiento, incluidos dentro de estos últimos, las organizaciones de recicladores de oficio.

No obstante, cuando la norma se refiere a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento, utiliza la palabra *“incluidas”* para nombrar entre estas a las organizaciones de recicladores de oficio, deja en claro que, si bien dichas organizaciones cuentan con medidas de acción afirmativas y especial protección constitucional frente al desarrollo de la actividad, no son las únicas que pueden desarrollarla. En consecuencia, se infiere que es perfectamente posible que una persona puede desarrollar la actividad complementaria de aprovechamiento, siempre que se constituya en algunas de las formas del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, y además cumplir con el régimen de los servicios públicos, la reglamentación y la regulación sobre la actividad a desarrollar.

Con respecto a la obligación de inscripción al registro Único de prestadores –RUPS de esta Superintendencia, el artículo 2.3.2.5.2.1.6 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, dispone que:

“Artículo 2.3.2.5.2.1.6. Registro de las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento. Las personas prestadoras del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento se deberán registrar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994.

Las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento que se inscriban únicamente para la prestación de esta actividad, solamente podrán recolectar y transportar los residuos presentados por los usuarios para el aprovechamiento.

Quienes inscriban la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán asumir todas las responsabilidades asociadas a dicha prestación y en estos casos no aplicará el régimen de transición de que trata la sección 3 del presente capítulo. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) verificará lo aquí dispuesto.”
(Subrayado fuera de texto).

Resulta claro entonces que pueden existir: (i) prestadores del servicio de aseo cuya actividad se centre únicamente en la recolección y transporte de residuos no aprovechables, (ii) prestadores del servicio de aseo que se dediquen sólo a la recolección y transporte de residuos aprovechables (dentro de los que se incluyen las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización), y (iii) prestadores que en desarrollo del principio de libertad de empresa, realicen las actividades antes citadas (recolección y transporte), respecto de residuos aprovechables y no aprovechables.

iii) Obligaciones para la prestación de actividades del servicio público de aseo.

En cualquiera de los anteriores casos, los prestadores respectivos deberán cumplir con las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001, el Decreto Único Reglamentario No 1077 de 2015 y las normas que lo modifiquen o adicionen, y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, bajo la supervisión, inspección y vigilancia de esta Superintendencia.

En esa medida, debe dejarse en claro que quienes desarrollen las actividades que componen la cadena de prestación del servicio de aseo, están obligadas, entre otras, (i) a inscribirse en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos Domiciliarios – RUPS de esta Superintendencia, una vez estén constituidas y hayan iniciado de manera formal la operación de servicios públicos domiciliarios o sus actividades complementarias, y (ii) a actualizar su información de manera periódica, y cada vez que ello se requiera.

Tanto el registro como sus actualizaciones se encuentran reglamentados en la Resolución No. SSPD 20181000120515 de 2018, en la cual se establecen con claridad los requisitos y procedimientos necesarios para adelantar la inscripción, actualización y cancelación ante el RUPS por parte de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

Ahora bien, para el caso de las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento que se inscriban en el RUPS únicamente para la prestación de esta actividad, cabe precisar que solamente podrán recolectar y transportar los residuos presentados por los usuarios para el aprovechamiento, es decir, no podrán adelantar ninguna de las demás actividades del servicio público de aseo, como, por ejemplo, la recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios.

Finalmente, vale la pena insistir, en que todas las personas pueden prestar la actividad de aprovechamiento y deberán registrarse ante la Superservicios. Sin embargo, los prestadores que se dediquen exclusivamente a esta actividad solo pueden recolectar y transportar los residuos entregados por los diferentes usuarios. Es decir, no podrían utilizar residuos adquiridos o comprados.

En ese orden de ideas, si el registro de la persona comprende únicamente la actividad de aprovechamiento, solamente podrá recolectar y transportar los residuos presentados por los usuarios para dicha actividad.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se aclara que esta Superintendencia, en sede de consulta, no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, en atención a que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superservicios y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, introducido por sustitución de la Ley 1755 de 2015.

Teniendo clara la precisión anterior, se da respuesta a su consulta en los siguientes términos:

1. *“(…) si como empresa privada podemos migrar a una Empresa de Servicios Públicos, y de igual manera conocer los requisitos. Y así, de esta manera, estar registrados en la SUPERSERVICIOS, en el SUI”*

- 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, los municipios y distritos son los responsables de la planificación permanente de la cobertura teniendo en cuenta, entre otros aspectos el crecimiento de la población y la producción de residuos, conforme al artículo 2.3.2.2.1.7. y el artículo 2.3.2.2.3.95 del Decreto 1077 de 2015.

- De acuerdo con la definición del servicio público de aseo, y de la enumeración de las actividades que hacen parte del mismo, las actividades de recolección y aprovechamiento son actividades de este servicio, definidas en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

- Por su parte, los residuos sólidos ordinarios se dividen en no aprovechables y aprovechables, siendo los no aprovechables aquellos que el prestador del servicio de aseo recolecta de forma general, con el propósito de transportarlos hasta el sitio de disposición final; mientras, los aprovechables, son aquellos residuos recolectados por las personas que habiéndose constituido como prestadores para desarrollar la actividad complementaria de aprovechamiento, los recolectan, con el propósito de transportarlos hasta la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA) o hasta la planta de aprovechamiento, para allí efectuar su clasificación y el pesaje correspondiente, con fines tarifarios.

- Conforme lo disponen el artículo 365 de la Constitución Política y el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, las comunidades organizadas y las organizaciones autorizadas se encuentran facultadas para prestar servicios públicos domiciliarios, como entendemos es objeto de consulta, evento en el cual deberán dar cumplimiento a las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias que conforman el régimen de estos servicios, ya que les son aplicables.

- Resulta claro entonces que pueden existir: (i) prestadores del servicio de aseo cuya actividad se centre únicamente en la recolección y transporte de residuos no aprovechables, (ii) prestadores del servicio de aseo que se dediquen sólo a la recolección y transporte de residuos aprovechables (dentro de los que se incluyen las organizaciones de recicladores de oficio en proceso de formalización), y (iii) prestadores que en desarrollo del principio de libertad de empresa, realicen las actividades de recolección y transporte respecto de residuos aprovechables y no aprovechables.
- En cualquier caso, los prestadores respectivos deberán cumplir con las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001, el Decreto Único Reglamentario No 1077 de 2015 y las normas que lo modifiquen o adicionen, y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA que corresponda a la actividad o actividades realizadas, bajo la inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia.
- Ahora, en particular resaltamos que los Prestadores deberán inscribirse en el RUPS indicando las actividades respecto de las cuales desarrollarán la prestación correspondiente, cabe precisar que, solamente podrán recolectar y transportar los residuos para los cuales cumplan todos los requisitos exigidos en la normatividad vigente, incluido el registro en el RUPS, los establecidos en la ley 142 de 1994 y sus modificaciones o adiciones, así como para cada actividad los determinados en el Decreto Único Reglamentario No 1077 de 2015, las normas que lo modifiquen o adicionen, y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)