

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 32

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-053

Señor
XXXXXX

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: SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ASEO Y ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

Subtemas: Comunidades organizadas – Organizaciones autorizadas – Requisitos para la prestación del servicio público domiciliario de aseo - Requisitos jurídicos para la prestación de servicios públicos domiciliarios en general - Requisitos técnicos, operativos y administrativos para la prestación de servicios públicos domiciliarios en general - Régimen tarifario del servicio público domiciliario de aseo - Factura de servicios públicos domiciliarios - Obligación de facturar de los prestadores de servicios públicos domiciliarios - Aprovechamiento, actividad exclusiva de las organizaciones de recicladores de oficio.

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 los requisitos para que una comunidad organizada preste el servicio público domiciliario de aseo, por lo que éstas serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política

Ley 136 de 1994⁵

Ley 142 de 1994⁶

Ley 388 de 1997⁷.

Decreto 624 de 1989⁸

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁹

Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016¹⁰

Decreto 421 de 2000¹¹

Decreto 1381 de 2024¹²

Resolución del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio 330 de 2017¹³

Resolución CRA 943 de 2021¹⁴

Sentencia C-741 de 2003¹⁵

CONSIDERACIONES

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 dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios."

⁶ "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"

⁷ "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones."

⁸ "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

⁹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio."

¹⁰ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria."

¹¹ "Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas."

¹² "Por el cual se modifica el Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015 y se dictan otras disposiciones"

¹³ "Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico - RAS y se derogan las resoluciones 1099 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005, 1447 de 2005 y 2320 de 2009".

¹⁴ "Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones."

¹⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2003.

Sea lo primero advertir que, en sede de consulta no es posible emitir pronunciamientos o decidir situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones, basadas en una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, los cuales no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, y se emiten de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

No obstante, con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre los temas consultados, en el presente concepto, ara, se efectuarán algunas precisiones respecto de los siguientes ejes temáticos: 1) comunidades organizadas – organizaciones autorizadas – régimen aplicable; 2) servicio público domiciliario de aseo – actividades complementarias; 2.1. definiciones; 2.2. requisitos para la prestación del servicio público domiciliario de aseo; 2.3 requisitos jurídicos para la prestación de servicios públicos domiciliarios en general; 2.4. requisitos técnicos, operativos y administrativos para la prestación de servicios públicos domiciliarios en general; 2.5. régimen tarifario del servicio público domiciliario de aseo; 3) factura de servicios públicos domiciliarios - obligación de facturar de los prestadores de servicios públicos domiciliarios; y 4) aprovechamiento, actividad exclusiva de las organizaciones de recicladores de oficio.

1. Comunidades organizadas – Organizaciones autorizadas – Régimen aplicable

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos pueden ser prestador por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares:

“Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

*Los **servicios públicos** estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por **comunidades organizadas**, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. (...)* (Negrillas fuera del texto)

Dicha disposición prevé la participación de los particulares, con fundamento en los principios de libre ejercicio de la actividad económica y de iniciativa privada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333¹⁶ de la Constitución Política, por lo cual, no se exigen permisos previos o requisitos no previstos en la ley.

En desarrollo de esos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 142 de 1994 “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos **domiciliarios** y se dictan otras disposiciones”, que en sus artículos 10¹⁷ y 22 reconoce la libertad de empresa y la libertad de entrada en materia de servicios públicos domiciliarios.

¹⁶ “Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. (...)

¹⁷ “Artículo 10. Libertad de empresa. Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.”

“Artículo 22. Régimen de funcionamiento. Las empresas de servicios públicos debidamente constituidas y organizadas no requieren permiso para desarrollar su objeto social, pero para poder operar deberán obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esta Ley, según la naturaleza de sus actividades.”

“Artículo 25. Concesiones, y permisos ambientales y sanitarios. Quienes presten servicios públicos requieren contratos de concesión, con las autoridades competentes según la ley, para usar las aguas; para usar el espectro electromagnético en la prestación de servicios públicos requerirán licencia o contrato de concesión.

Deberán, además, obtener los permisos ambientales y sanitarios que la índole misma de sus actividades haga necesarios, de acuerdo con las normas comunes.

Asimismo, es obligación de quienes presten servicios públicos, invertir en el mantenimiento y recuperación del bien público explotado a través de contratos de concesión.

<Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> Si se trata de la prestación de los servicios de agua potable o saneamiento básico, de conformidad con la distribución de competencias dispuestas por la ley, las autoridades competentes verificarán la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para efectos [de] los procedimientos correspondientes.”

“Artículo 26. Permisos municipales. En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.

Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia.”

De otra parte, el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, enumera las entidades que pueden prestar servicios públicos **domiciliarios**, incluyendo expresamente, las **organizaciones autorizadas** para prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas:

“Artículo 15. Personas que prestan servicios públicos¹⁸. 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.” (Negrillas fuera del texto)

En este orden de ideas, es importante precisar desde ya que las **organizaciones autorizadas** se encuentran habilitadas para prestar cualquier servicio público **domiciliario**, puesto que se encuentran incluidas en el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, determina que dentro del objeto de las **comunidades organizadas** se entiende incluida la facultad de promover y constituir **empresas de servicios públicos** en las condiciones de la Ley 142 de 1994 y de la ley que las regule:

“Artículo 18. Objeto. La Empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa.

(...) **PARÁGRAFO.** Independientemente de su objeto social, todas las personas jurídicas están facultadas para hacer inversiones en empresas de servicios públicos. **En el objeto de las comunidades organizadas siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de esta Ley y de la ley que las regule.** En los concursos públicos a los que se refiere esta Ley se preferirá a las empresas en que tales comunidades tengan mayoría, si estas empresas se encuentran en igualdad de condiciones con los demás participantes.” (Negrillas fuera del texto)

¹⁸ “ARTÍCULO 2.3.2.1.1. Definiciones. Adáptense 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. (Decreto 2981 de 2013, art. 2).

Sobre la diferencia entre las **comunidades organizadas** (a que aluden el artículo 365 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley 142 de 1994) y las **organizaciones autorizadas** (a que se refiere el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994), y la restricción territorial impuesta a las organizaciones autorizadas en la Ley 142 de 1994, la Corte Constitucional en la Sentencia C-741 de 2003 indicó:

(...) La referencia a “organizaciones autorizadas” que hace el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, está estrechamente vinculado con la permisión de prestar servicios públicos a las comunidades organizadas que consagra el artículo 365 Superior.

*Si bien el artículo 365 de la Carta, al autorizar que las “comunidades organizadas” pudieran prestar directa o indirectamente servicios públicos, no estableció una forma jurídica específica bajo la cual éstos participarían, sí distinguió su actividad de aquella que pudieran prestar los particulares, como lo evidencia el que el artículo hable tanto de “comunidades organizadas” como de “particulares.” Así lo entendió el Legislador en la Ley 142 de 1994, que al señalar que las “organizaciones autorizadas” podían participar en la prestación de servicios públicos domiciliarios, las separó del régimen aplicable a las empresas de servicios públicos y de otras formas de organización, inspiradas principalmente por un interés empresarial. El desarrollo posterior de la Ley 142 de 1994 en materia de participación de las “organizaciones autorizadas” en la prestación de servicios públicos refleja la especificidad de este ánimo solidario. **Lo anterior no significa que el concepto de “comunidades organizadas” sea asimilable al concepto de “organizaciones autorizadas”** puesto que este último también puede comprender “particulares” que se organicen en una forma distinta a una empresa, en los términos que señale la ley.*

No obstante, la Ley 142 de 1994 sólo se refiere a las “organizaciones autorizadas” para prestar servicios públicos domiciliarios en el artículo 15.4 –disposición parcialmente demandada en el presente proceso–, el cual limita el ámbito territorial de su participación a “municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas,” pero no define su naturaleza ni las condiciones que deben cumplir para la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Ninguna otra norma de dicha ley trata expresamente la materia. (...)

Esto conduce a la Corte a condicionar la exequibilidad del numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 parcialmente acusado a que tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas, es decir, en cualquier lugar del territorio nacional. No le corresponde a la Corte indicar las condiciones en que éstas podrán participar en dicha competencia puesto que la fijación del régimen de la prestación de los servicios públicos ha sido atribuida al legislador y es éste, por lo tanto, el que señala las condiciones en que pueden hacerlo. Éstas deben respetar el mandato constitucional según el cual el Estado, no solo el legislador, promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13, inciso 2, C.P.), sin que ello implique desconocer los otros parámetros constitucionales que protegen los derechos de los usuarios de los servicios públicos y garantizan el cumplimiento de los fines sociales del Estado.

*Primero. - Declarar EXEQUIBLE la expresión “en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas” contenida en el numeral 15.4, del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 en el entendido de que **tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas siempre que cumplan las condiciones establecidas en la ley. (...)**” (Negrillas fuera del texto)*

De lo anterior, se desprenden dos conclusiones:

- a) Las **organizaciones autorizadas** se encuentran autorizadas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, para prestar servicios públicos **domiciliarios**, en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas. En el resto de las zonas dependerá de lo que disponga sobre el particular el Congreso de la República.
- b) Las **comunidades autorizadas** a que se refieren el artículo 365 de la Constitución Política y el 18 de la Ley 142 de 1994, cuando se encuentren interesadas en prestar servicios públicos domiciliarios regidos bajo la Ley 142 de 1994, deberán constituirse como empresas de servicios públicos, para lo cual, se entiende que en su objeto siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de la Ley 142 de 1994 y de la ley que las regule.

Como se observa, la forma asociativa que se adopte para prestar servicios públicos domiciliarios, depende de la voluntad de las personas que van a conformarla, quienes en su momento evaluarán de acuerdo con sus condiciones legales, técnicas, operativas, financieras, administrativas, y comerciales, cual es la forma que se ajusta a sus necesidades para la prestación del servicio.

2. Servicio público domiciliario de aseo – Actividades complementarias.

2.1 Definiciones.

La ley 142 de 1994, en su artículo 14, define el servicio público domiciliario de aseo así:

*“**Artículo 14. Definiciones.** Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*(...) **14.24. SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.** <Numeral modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.*

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.”

El Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 en su artículo 2.3.2.2.2.1.13. determina las actividades que incluye el servicio público de aseo:

“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).”

Como se observa, las actividades que conforman la prestación del servicio público de aseo, están dirigidas a la recolección de los residuos sólidos, su transporte, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped, la poda de árboles en las vías y áreas públicas, la transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos y el lavado de áreas públicas.

El Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, contiene las definiciones de cada una de esas actividades en el artículo 2.3.2.1.1:

“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. Adáptense las siguientes definiciones: (...)

(...) 6. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1381 de 2024. <El nuevo texto es el siguiente> **Aprovechamiento en la prestación del servicio público de aseo.** Actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos sólidos ordinarios aprovechables, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento, así como su clasificación, y pesaje por parte de la persona prestadora. (...)

9. Barrido y limpieza de vías y áreas públicas. Es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el conjunto de acciones tendientes a dejar las áreas y las vías públicas libres de todo residuo sólido, esparcido o acumulado, de manera que dichas áreas queden libres de papeles, hojas, arenilla y similares y de cualquier otro objeto o material susceptible de ser removido manualmente o mediante el uso de equipos mecánicos. (Decreto 2981 de 2013, art. 2). (...)

14. Corte de césped. Es la actividad del servicio público de aseo que consiste en cortar el pasto ubicado en áreas verdes públicas sin restricción de acceso, mediante el uso de equipos manuales o mecánicos que incluye el bordeado y plateo. Comprende la recolección y transporte del material obtenido hasta los sitios de aprovechamiento prioritariamente o de disposición final. (Decreto 2981 de 2013, art. 2). (...)

24. Lavado de áreas públicas. Es la actividad de remoción de residuos sólidos en áreas públicas, mediante el empleo de agua a presión. (Decreto 2981 de 2013, art. 2). (...)

33. Poda de árboles. *Es la actividad del servicio público de aseo que consiste en el corte de ramas de los árboles, ubicado en áreas públicas sin restricciones de acceso, mediante el uso de equipos manuales o mecánicos. Se incluye la recolección y transporte del material obtenido hasta las estaciones de clasificación y aprovechamiento o disposición final. (Decreto 2981 de 2013, art. 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, art. 2). (...)*

46. Transferencia. *Es la actividad complementaria del servicio público de aseo realizada al interior de una estación de transferencia, la cual consiste en trasladar los residuos sólidos de un vehículo recolector de menor capacidad a un vehículo de transporte a granel por medios mecánicos, previniendo el contacto manual y el esparcimiento de los mismos, con una mínima exposición al aire libre de los residuos. (Decreto 2981 de 2013, art. 2). (...)*

66. *Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 1784 de 2017. <El nuevo texto es el siguiente>*
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. (...)*

88. Tratamiento en el marco del servicio público de aseo: *<Numeral modificado por el artículo 2 del Decreto 670 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Es una actividad complementaria del servicio público de aseo, en la cual se propende por la obtención de beneficios ambientales, sanitarios o económicos, al procesar los residuos sólidos a través de operaciones y procesos mediante los cuales se modifican las características físicas, biológicas o químicas para potencializar su uso. Dentro de los beneficios se consideran la separación de los residuos sólidos en sus componentes individuales para lograr la reincorporación de los materiales o recursos valorizados al ciclo económico y la reducción de la cantidad de residuos sólidos a disponer. (...)*

2.2 Requisitos para la prestación del servicio público domiciliario de aseo.

Para prestar el servicio los prestadores deben adecuarse al marco normativo del mismo, esto es: a) a la reglamentación emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (contenida principalmente en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015), b) a la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA y c) a la supervisión, inspección y vigilancia de esta Superintendencia.

En ese sentido, los prestadores del servicio de aseo, independientemente de su naturaleza jurídica, deben cumplir con los lineamientos técnicos que se encuentran consagrados en el Título 2 (que inicia en el artículo 2.3.2.1.1), de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, su regulación, y en particular lo establecido en el capítulo 6 de la Resolución del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio 330 de 2017, por medio de la cual se adopta el Reglamento técnico para el sector de agua potable y saneamiento básico RAS.

Respecto al servicio público de aseo y sus actividades complementarias, el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 dispone un régimen de libre competencia:

“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. (Decreto 2981 de 2013, art. 12).”

De conformidad con lo dicho, la regla general, es que prima la libertad de entrada y de competencia, en el servicio de aseo y sus actividades complementarias, sin que exista restricción respecto de los servicios o actividades a desarrollar, salvo las referidas al establecimiento de Áreas de Servicio Exclusivo¹⁹ o las derivadas de contratos de concesión, previo cumplimiento de los requisitos legales.

Así las cosas, por regla general, no existe ninguna restricción para el ingreso de los prestadores de servicios públicos, distinta a que tengan la solvencia financiera, la idoneidad técnica, la capacidad operativa, administrativa y comercial, y la infraestructura que les permita cumplir las reglas dispuestas por la regulación para su operación.

Para determinar las condiciones técnicas o el tipo de infraestructura necesaria para la prestación del servicio de aseo, se debe identificar a qué tipo de actividad se hace referencia, pues para cada actividad la infraestructura debe cumplir con lo exigido en la norma, en todo caso, los prestadores deben cumplir con los estándares de cobertura, continuidad, calidad y eficiencia en la prestación.

2.3 Requisitos jurídicos para la prestación de servicios públicos domiciliarios en general.

Como se indicó en caso que las **comunidades autorizadas** a que se refiere el artículo 365 de la Constitución Política y el 18 de la Ley 142 de 1994, se encuentren interesadas en prestar servicios públicos **domiciliarios** regidos bajo la Ley 142 de 1994, **deberán constituirse como empresas**

¹⁹ **“Artículo 40. Áreas de servicio exclusivo.** Por motivos de interés social y con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, saneamiento ambiental, distribución domiciliaria de gas combustible por red y distribución domiciliaria de energía eléctrica, se pueda extender a las personas de menores ingresos, la entidad o entidades territoriales competentes, podrán establecer mediante invitación pública, áreas de servicio exclusivas, en las cuales podrá acordarse que ninguna otra empresa de servicios públicos pueda ofrecer los mismos servicios en la misma área durante un tiempo determinado. Los contratos que se suscriban deberán en todo caso precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio.

PARÁGRAFO 1o. La comisión de regulación respectiva definirá, por vía general, cómo se verifica la existencia de los motivos que permiten la inclusión de áreas de servicio exclusivo en los contratos; definirá los lineamientos generales y las condiciones a las cuales deben someterse ellos; y, antes de que se abra una licitación que incluya estas cláusulas dentro de los contratos propuestos, verificará que ellas sean indispensables para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos. (...)”

de servicios públicos, para lo cual, se entiende que en su objeto siempre se entenderá incluida la facultad de promover y constituir empresas de servicios públicos, en las condiciones de la Ley 142 de 1994 y de la ley que las regule.

Así las cosas, deberán cumplir con el régimen jurídico de las empresas de servicios públicos, contenido en los artículos 17 y siguientes de la Ley 142 de 1994. A continuación, transcribimos las principales disposiciones a tener en cuenta:

“Artículo 17. Naturaleza. *Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.*

PARÁGRAFO 1o. *Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.*

Mientras la ley a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política no disponga otra cosa, sus presupuestos serán aprobados por las correspondientes juntas directivas. En todo caso, el régimen aplicable a las entidades descentralizadas de cualquier nivel territorial que presten servicios públicos, en todo lo que no disponga directamente la Constitución, será el previsto en esta Ley. La Superintendencia de Servicios Públicos podrá exigir modificaciones en los estatutos de las entidades descentralizadas que presten servicios públicos y no hayan sido aprobados por el Congreso, si no se ajustan a lo dispuesto en esta Ley.

PARÁGRAFO 2o. *Las empresas oficiales de servicios públicos deberán, al finalizar el ejercicio fiscal, constituir <sic> reservas para rehabilitación, expansión y reposición de los sistemas.”*

“Artículo 18. Objeto. *La Empresa de servicios públicos tiene como objeto la prestación de uno o más de los servicios públicos a los que se aplica esta Ley, o realizar una o varias de las actividades complementarias, o una y otra cosa. (...)*”

“Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. *Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico:*

19.1. *El nombre de la empresa deberá ser seguido por las palabras "empresa de servicios públicos" o de las letras "E.S.P."*

19.2. *La duración podrá ser indefinida.*

19.3. *Los aportes de capital podrán pertenecer a inversionistas nacionales o extranjeros.*

19.4. *Los aumentos del capital autorizado podrán disponerse por decisión de la Junta Directiva, cuando se trate de hacer nuevas inversiones en la infraestructura de los servicios públicos de su objeto, y hasta por el valor que aquellas tengan. La empresa podrá ofrecer, sin sujeción a las reglas de oferta pública de valores ni a las previstas en los artículos 851, 853, 855, 856 y 858 del Código de Comercio, las nuevas acciones a los usuarios que vayan a ser beneficiarios de las inversiones, quienes en caso de que las adquieran, las pagarán en los plazos que la empresa establezca, simultáneamente con las facturas del servicio.*

19.5. Al constituir la empresa, los socios acordarán libremente la parte del capital autorizado que se suscribe.

19.6. Serán libres la determinación de la parte del valor de las acciones que deba pagarse en el momento de la suscripción, y la del plazo para el pago de la parte que salga a deberse. Pero la empresa informará, siempre, en sus estados financieros, qué parte de su capital ha sido pagado y cual no.

19.7. El avalúo de los aportes en especie que reciban las empresas no requiere aprobación de autoridad administrativa alguna; podrá hacerse por la asamblea preliminar de accionistas fundadores, con el voto de las dos terceras partes de los socios, o por la Junta Directiva, según dispongan los estatutos. En todo caso los avalúos estarán sujetos a control posterior de la autoridad competente.

19.8. Las empresas podrán funcionar, aunque no se haya hecho el registro prescrito en el artículo 756 del Código Civil para los actos relacionados con la propiedad inmueble, relacionados con su constitución. Es deber de los aportantes y de los administradores emplear la mayor diligencia para conseguir que se hagan tales registros, y mientras ello no ocurra, no se tendrán por pagados los aportes respectivos. Quienes se aprovechen de la ausencia de registro para realizar acto alguno de disposición o gravamen respecto de los bienes o derechos que sobre tales bienes tenga la empresa, en perjuicio de ella, cometen delito de estafa, y el acto respectivo será absolutamente nulo.

19.9. En las asambleas los socios podrán emitir tantos votos como correspondan a sus acciones; pero todas las decisiones requieren el voto favorable de un número plural de socios.

19.10. La emisión y colocación de acciones no requiere autorización previa de ninguna autoridad; pero si se va a hacer oferta pública de ellas a personas distintas de los usuarios que hayan de beneficiarse con inversiones en infraestructura se requiere inscripción en el Registro Nacional de Valores.

19.11. Las actas de las asambleas deberán conservarse; y se deberá enviar copia de ellas y de los balances y estados de pérdidas y ganancias a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Superintendencia tendrá en relación con los balances y el estado de pérdidas y ganancias las facultades de que trata el artículo 448²⁰ <sic> del Código de Comercio. También será necesario remitir dichos documentos a la entidad pública que tenga la competencia por la prestación del servicio o a la comisión de regulación cuando alguna de ellas o un socio lo soliciten.

19.12. La empresa no se disolverá sino por las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 457 del Código de Comercio, o en el evento de que todas las acciones suscritas lleguen a pertenecer a un accionista.

²⁰ El artículo 448 del Código de Comercio se encuentra derogado.

19.13. Si se verifica una de las causales de disolución, los administradores están obligados a realizar aquellos actos y contratos que sean indispensables para no interrumpir la prestación de los servicios a cargo de la empresa, pero darán aviso inmediato a la autoridad competente para la prestación del servicio y a la Superintendencia de servicios públicos, y convocarán inmediatamente a la asamblea general para informar de modo completo y documentado dicha situación. De ninguna manera se ocultará a los terceros con quienes negocie la sociedad la situación en que esta se encuentra; el ocultamiento hará solidariamente responsables a los administradores por las obligaciones que contraigan y los perjuicios que ocasionen.

19.14. <Numeral INEXEQUIBLE>.

19.15. En lo demás, las empresas de servicios públicos se regirán por las reglas del Código de Comercio sobre sociedades anónimas.

19.16. La composición de las juntas directivas de las empresas que presten servicios públicos domiciliarios se regirá únicamente por la ley y sus estatutos en los cuales se establecerá que en ellas exista representación directamente proporcional a la propiedad accionaria.

19.17. En el caso de empresas mixtas, cuando el aporte estatal consista en el usufructo de los bienes vinculados a la prestación del servicio público, su suscripción, avalúo y pago, se regirán íntegramente por el derecho privado, aporte que de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio, incluirá la regulación de las obligaciones del usufructuario, en especial en lo que se refiere a las expensas ordinarias de conservación y a las causales de la restitución de los bienes aportados.”

“Artículo 20. Régimen de las empresas de servicios públicos en municipios menores y zonas rurales. Las empresas de servicios públicos que operen exclusivamente en uno de los municipios clasificados como menores según la ley, y de acuerdo a reglamentación previa de la comisión reguladora pertinente, podrán apartarse de lo previsto en el artículo precedente en los siguientes aspectos:

20.1. Podrán constituirse por medio de documento privado, que debe cumplir con las estipulaciones del artículo 110 del Código de Comercio, en lo pertinente, y funcionar con dos o más <sic> socios.

20.2. Los títulos representativos de capital que expidan podrán ser objeto de endoso en administración para celebrar respecto a ellos el contrato de depósito de valores, prescindiendo de si están o no inscritos en el Registro Nacional de Valores.

Es deber de los alcaldes, personeros e inspectores de policía custodiar temporalmente, por petición de los tenedores, los títulos a los que se refiere el inciso anterior, y atender las instrucciones de los tenedores, para facilitar su depósito, en una sociedad administradora de depósitos centrales de valores.

Los mismos funcionarios tomarán las medidas que les permitan verificar la legitimidad, integridad y autenticidad de los valores que se les encomienden, y expedirán el

correspondiente recibo de constancia, con copia para los tenedores y su archivo. El Gobierno reglamentará la materia. (...)

De otra parte, el Decreto 421 de 2000, reglamentó el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, en relación con la participación de las **organizaciones autorizadas** para la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, veamos:

“Artículo 1o. *Ámbito de aplicación.* Para los efectos de lo establecido en la Ley 142 de 1994, en cuanto a los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, podrán prestar dichos servicios **en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, las comunidades organizadas constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro.**

Parágrafo. Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, también podrán prestar los servicios públicos descritos, en los municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, las demás personas prestadoras de servicios públicos autorizadas por los artículos 15 y 20 de la Ley 142 de 1994, las cuales no son objeto de reglamentación en este decreto.

Artículo 2o. Se consideran municipios menores los correspondientes a las categorías quinta (5ª) y sexta (6ª), definidas por los artículos 6o. de la Ley 136 de 1994 y 93 de la Ley 388 de 1997.

Son áreas rurales las localizadas por fuera del perímetro urbano de la respectiva cabecera municipal.

Son áreas urbanas específicas, según el artículo 93 de la Ley 388 de 1997, los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente.

Artículo 3o. Las personas jurídicas descritas en el artículo 1o. de este decreto deberán, según lo dispuesto por los artículos 40 del Decreto 2150 de 1995, 7o. del Decreto 427 de 1996 y 3.9 de la Ley 142 de 1994, registrarse en la Cámara de Comercio con jurisdicción en su respectivo domicilio, inscribirse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y obtener las respectivas concesiones, permisos y licencias a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994. (...) (Negrillas fuera del texto)

De conformidad con la citada disposición, para prestar los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, las **organizaciones autorizadas** deben:

- a) Estar constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro.
- b) Estar registradas en la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio.
- c) Inscribirse en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11²¹ de la Ley 142 de 1994. Esto es, inscribirse en el Registro único de prestadores - RUPS.

²¹ **“Artículo 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos.** Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones: (...) 11.8.

- d) Inscribirse en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- e) Obtener las concesiones, permisos y licencias a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

Bajo esas condiciones podrán efectuar la prestación del servicio en:

Municipios menores: estos son, los correspondientes a las categorías quinta y sexta, definidas por los artículos 6 de la Ley 136 de 1994 y 93 de la Ley 388 de 1997.

“Artículo 6. Categorización de los distritos y municipios. <Artículo modificado por el artículo 153 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación Geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes: (...)

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios que, de acuerdo con su población, deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

PARÁGRAFO 2o. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones. (...)

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

PARÁGRAFO 3o. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio. (...) Si el respectivo alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente párrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre. (...)

“Artículo 93. Prestación de servicios públicos domiciliarios. Para los efectos de esta ley y de la Ley 142 de 1994, consideráanse "municipios menores" los clasificados en las categorías 5ª y 6ª de la Ley 136 de 1994. Como áreas o zonas urbanas específicas se entenderán los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente.”

Zonas rurales: las localizadas por fuera del perímetro urbano de la cabecera municipal.

Áreas urbanas específicas: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 388 de 1997, los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente.

Esto sin olvidar que como indicó la Corte Constitucional al condicionar la exequibilidad del numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, tales organizaciones también podrán competir en cualquier lugar del territorio nacional, en las condiciones que determine el legislador.

2.4 Requisitos técnicos, operativos y administrativos para la prestación de servicios públicos domiciliarios en general.

Como se observa, los prestadores en general, no requieren permiso para desarrollar su actividad, sin embargo, deben contar con las autorizaciones, concesiones, permisos ambientales y sanitarios, que requiera la actividad a desarrollar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994.

En el ámbito municipal, los prestadores están sujetos a las normas de planeación urbana, circulación, tránsito, uso del espacio público, seguridad y tranquilidad ciudadana.

Para el caso de los servicios de agua potable y saneamiento básico, es decir los de acueducto, alcantarillado y aseo, de acuerdo con la distribución de competencias, las autoridades deben verificar la idoneidad técnica y solvencia financiera del solicitante para el desarrollo de la actividad.

Finalmente, los prestadores deben estar en capacidad de cubrir las garantías que exijan las autoridades para cubrir los riesgos que creen con ocasión del desarrollo de su actividad, dado que son responsables de los daños y perjuicios que causen, entre otros, por la deficiente construcción u operación de sus redes.

2.5 Régimen tarifario del servicio público domiciliario de aseo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 142 de 1994, dicha ley se aplica entre otros, al servicio público domiciliario de aseo y a las actividades que realicen los prestadores y a sus actividades complementarias.

“Artículo 1o. Ámbito de aplicación de la ley. Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de (...) aseo, (...) 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 atención a lo anterior, todo prestador de servicios públicos domiciliarios, aún las **organizaciones autorizadas**, deben atender las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias que gobiernan el servicio que deseen prestar, por lo que, en lo referente al régimen tarifario, deberán someterse a lo establecido por las resoluciones que expida la Comisión de Regulación del sector.

Para el servicio de aseo, actualmente existen dos marcos tarifarios, uno aplicable a grandes prestadores y otro a pequeños prestadores:

a) La Resolución CRA 720 de 2015²² compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, aplica a prestadores que atienden más de 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana y a todas las personas prestadoras de las actividades de disposición final, transferencia y aprovechamiento que se encuentren en el área rural, salvo las excepciones contenidas en la ley, especialmente las señaladas en el parágrafo 1o del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

b) La Resolución CRA 853 de 2018²³ compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, contiene el marco tarifario de este servicio, para pequeños prestadores, esto es, 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 un APS del ámbito de la Resolución CRA 720 de 2015 compilada en la Resolución CRA 943 de 2021; (iii) que atiendan en áreas de prestación incluidas en los esquemas definidos en el artículo 7 de dicha resolución; iv) que operen rellenos sanitarios que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos; o (v) que operen sistemas de tratamiento que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos.

3. Factura de servicios públicos domiciliarios - Obligación de facturar de los prestadores de servicios públicos domiciliarios.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 148 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos domiciliarios deben emitir factura, en las condiciones previstas por el contrato de prestación de servicios públicos, sin embargo, es preciso aclarar que, para tal efecto,

²² “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones.”

²³ “Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones.”

el prestador debe cumplir las disposiciones tributarias que le resulten aplicables, según su naturaleza jurídica y los conceptos facturados.

“Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)

14.9. Factura de servicios públicos. Es la cuenta que una persona prestadora de servicios públicos entrega o remite al usuario, por causa del consumo y demás servicios inherentes en desarrollo de un contrato de prestación de servicios públicos.”

“Artículo 148. Requisitos de las facturas. Los requisitos formales de las facturas serán los que determinen las condiciones uniformes del contrato, pero contendrán, como mínimo, información suficiente para que el suscriptor o usuario pueda establecer con facilidad si la empresa se ciñó a la ley y al contrato al elaborarlas, cómo se determinaron y valoraron sus consumos, cómo se comparan éstos y su precio con los de períodos anteriores, y el plazo y modo en el que debe hacerse el pago.

En los contratos se pactará la forma, tiempo, sitio y modo en los que la empresa hará conocer la factura a los suscriptores o usuarios, y el conocimiento se presumirá de derecho cuando la empresa cumpla lo estipulado. Corresponde a la empresa demostrar su cumplimiento. El suscriptor o usuario no estará obligado a cumplir las obligaciones que le cree la factura, sino después de conocerla. No se cobrarán servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los previstos en las condiciones uniformes de los contratos, ni se podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario.”

El Estatuto Tributario sobre el particular consagra la obligación de expedir factura en su artículo 616-1,²⁴ el cual incluye tanto facturas de venta como documentos equivalentes, estos últimos se encuentran determinados en el artículo 1.6.1.4.6 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016:²⁵

“Artículo 1.6.1.4.6. Documentos equivalentes a la factura de venta. <Artículo sustituido por el artículo 1 del Decreto 358 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:>

<Inciso modificado por el artículo 5 del Decreto 442 de 2023. El nuevo texto es el siguiente:> Son documentos equivalentes a la factura de venta los previstos en el presente artículo y aquellos que señale la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), de conformidad con la competencia establecida en el inciso 4 del artículo 616-1 del Estatuto Tributario. (...)

11. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios. El documento expedido para los servicios públicos domiciliarios lo podrán expedir los sujetos obligados a facturar que correspondan a empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios reguladas por la Ley 142 del 11 de julio de 1994 y las disposiciones que la reglamentan,

²⁴ **“Artículo 616-1. Sistema de facturación.** <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 2155 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El sistema de facturación comprende la factura de venta y los documentos equivalentes. (...)

²⁵ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.”

modifican o adicionan, por los ingresos que obtengan estas entidades de conformidad con las disposiciones que las regulan;(…)

PARÁGRAFO 1o. *Los sujetos que están autorizados para la expedición de los documentos equivalentes de que trata el presente artículo, en todos los casos podrán expedir la factura electrónica de venta en las operaciones que se indican para cada uno de los citados documentos. (...)*

Sin embargo, es oportuno indicar que excede el ámbito de competencia de esta Superintendencia, establecer el alcance de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, lo cual corresponde a la autoridad tributaria, es decir, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (D.I.A.N.).

4. Aprovechamiento, actividad exclusiva de las organizaciones de recicladores de oficio.

En atención a que la consulta alude a los recicladores y sus organizaciones, efectuaremos una breve alusión al alcance de su actividad.

En este punto, es preciso aclarar que, **la actividad de aprovechamiento de residuos**, es una actividad complementaria al servicio público domiciliario de aseo, lo que significa que, quienes la desarrollen, deben atender lo dispuesto en el régimen de servicios públicos y, someterse a la reglamentación que sobre el tema expida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a las regulaciones que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y a las actividades de inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia.

Sin embargo, tal como lo dispone el artículo 2.3.2.5.1.1. del mismo Decreto Único Reglamentario, **la actividad de aprovechamiento, en este momento y, por 15 años contados desde la entrada en vigencia²⁶ del Decreto 1381 de 2024, es exclusiva de las organizaciones de recicladores de oficio:**

“Artículo 2.3.2.5.1.1. Objeto. *<Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> El presente capítulo tiene como objeto **establecer la exclusividad de la actividad de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores de oficio**, definiendo el esquema operativo de la prestación y el régimen de regularización en el marco del servicio público de aseo.*

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

PARÁGRAFO 2o. *Dentro del año siguiente a la expedición de este Decreto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) deberá establecer los indicadores*

²⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto “(...) El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y modifica el Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, deroga el Decreto No 1345 de 2021, deroga la subsección 8 y 9 de la Sección 2 del Capítulo 2 del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015.” El Decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 52940 el 14 de noviembre de 2024.

para evaluar la eficacia en la prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, evaluará la eficacia de la medida determinada en este decreto cada cinco años, para lo cual tendrá en cuenta, entre otros, los indicadores determinados por la CRA, así como los lineamientos determinados en la Ley 2294 de 2023 y la jurisprudencia constitucional relevante.” (Negrillas fuera del texto)

Sin embargo, deben tenerse en cuenta las excepciones establecidas en el artículo 2.3.2.5.6.3. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015:

“Artículo 2.3.2.5.6.3. Condiciones para las personas prestadoras diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio. <Artículo adicionado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> *Las personas prestadoras, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio, que se encuentren desarrollando la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo, podrán continuar prestando la actividad únicamente en las áreas de prestación de servicio ya registradas en el RUPS. En todo caso, estas personas, diferentes a las organizaciones de recicladores de oficio que gocen de esta condición, deberán concertar con las ORO para garantizar que los recicladores tengan un acceso cierto y seguro a los residuos aprovechables. En el caso de que no haya acuerdo respecto del acceso a los residuos, a petición de cualquiera de las partes, se deberá acudir a lo establecido en el artículo 73 numeral 9 de la Ley 142 de 1994 o la norma que lo modifique o sustituya.*

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

Para comprender el alcance de esta disposición, se debe tener en cuenta los conceptos adoptados en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 sobre recicladores de oficio, organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento, y la actividad de recuperación que estos desarrollan, veamos:

“Artículo 2.3.2.1.1. Definiciones. *Adáptense las siguientes definiciones: (...)*

36. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1381 de 2024. <El nuevo texto es el siguiente>
Reciclador de oficio. *Persona natural que goza de especial protección constitucional, que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte y clasificación de los residuos sólidos ordinarios aprovechables para su posterior reincorporación al ciclo económico productivo, y que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad. (...)*

85. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 1381 de 2024. <El nuevo texto es el siguiente>
Organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de

aprovechamiento. *Son aquellas organizaciones constituidas en su totalidad por recicladores de oficio, que se registren ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y cuyo objeto social incluye la actividad de aprovechamiento. (...)*

101. Adicionado por el art. 2, Decreto Nacional 1381 de 2024. <El texto adicionado es el siguiente> **Recuperación.** *Acción adelantada por el reciclador de oficio para identificar y separar los residuos sólidos ordinarios aprovechables cuando son presentados de manera mixta por los usuarios para su recolección y transporte. (...)*

Es preciso aclarar que, no se encuentra dentro del régimen de los servicios públicos domiciliarios, alusión al concepto de recicladores de base al que se refiere la consultante.

De conformidad con el citado Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, las organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento deben registrarse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:

“Artículo 2.3.2.5.2.4. Registro ante la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (SSPD). <Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> *Las organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento deberán registrarse ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD). Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 o la norma que la modifique o sustituya.*

PARÁGRAFO 1o. *Dentro de los (5) cinco días siguientes a la inscripción en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) notificará de la inscripción a la entidad territorial correspondiente con el fin de que esta última pueda realizar la verificación de que trata el artículo 2.3.2.5.2.5 del presente decreto.*

PARÁGRAFO 2o. *Con el fin de demostrar ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) que la organización está conformada por recicladores de oficio, las organizaciones de recicladores deberán suministrar un archivo en medio magnético con los datos de identificación de todos los miembros de la organización de manera tal que se pueda verificar que al menos el 90% de estos se encuentran registrados en el censo de recicladores del municipio o distrito donde presta el servicio la organización de recicladores.”*

Como lo expresa el artículo 2.3.2.5.2.6. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 la actividad de aprovechamiento debe ser efectuada en forma integral por las organizaciones de recicladores de oficio, veamos:

“Artículo 2.3.2.5.2.6. Integralidad de la actividad de aprovechamiento para las organizaciones de recicladores de oficio. <Artículo adicionado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> *Para efectos de la prestación, las organizaciones de recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento deberán realizar de manera integral la actividad de aprovechamiento, lo cual incluye:*

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

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

Como se desprende de lo dispuesto en los artículos 2.3.2.5.3.1 a 2.3.2.5.3.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que se transcriben a continuación, las organizaciones de recicladores de oficio, podían asumir un proceso de regularización, para cumplir progresivamente con los estándares de la prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo:

“Artículo 2.3.2.5.3.1. Régimen de regularización para las organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento. <Artículo adicionado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, las organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento contarán con un término de cinco (5) años para cumplir de manera progresiva con las fases, las obligaciones y las disposiciones definidas en el régimen de regularización de la presente sección.

PARÁGRAFO 1o. *Las organizaciones de recicladores de oficio prestadoras de la actividad de aprovechamiento acogidas al régimen de formalización establecido en el Decreto número 596 de 2016 se clasificarán, para todos los efectos, en la fase 1 del régimen de regularización.*

PARÁGRAFO 2o. *En el primer año de vigencia del presente decreto, la Superintendencia de Servicio Públicos Domiciliarios (SSPD) solo podrá solicitar a las organizaciones de recicladores de oficio los aspectos establecidos en la fase inicial y fase 1 del régimen de regularización. La verificación del avance del cumplimiento del proceso de regularización por parte de la SSPD dependerá de la definición de los criterios diferenciales de inspección, vigilancia y control, bien como del régimen de calidad y descuentos por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).”*

“Artículo 2.3.2.5.3.2. Plazo para acogerse al proceso de regularización. <Artículo adicionado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Las

organizaciones de recicladores de oficio podrán acogerse al proceso de regularización únicamente dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto. A partir de esta fecha, las organizaciones de recicladores de oficio podrán inscribirse como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en cumplimiento del total de las obligaciones establecidas por la normatividad vigente, teniendo en cuenta los criterios diferenciales que se definan en cumplimiento del artículo 2.3.2.5.1.4. de este decreto.

PARÁGRAFO. Este plazo no aplicará a las organizaciones de recicladores de oficio Tipo III de las que trata el artículo 2.3.2.5.1.6. del presente decreto que se registren ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con posterioridad a esta fecha para prestar la actividad de aprovechamiento.”

“Artículo 2.3.2.5.3.3. Obligaciones de las organizaciones de recicladores de oficio con posterioridad al régimen de regularización. <Artículo adicionado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Cumplidos los cinco (5) años del régimen de regularización, las organizaciones de recicladores de oficio deberán realizar la prestación de la actividad de aprovechamiento, atendiendo la totalidad de las obligaciones establecidas en la normatividad vigente. (...)”

Como se indica en los considerandos del Decreto 1381 de 2024, el proceso de regularización, busca que los recicladores de oficio adquieran las capacidades administrativas, técnicas, operativas y financieras mínimas para prestar el servicio en las condiciones exigidas por la normatividad, esto es que compitan en igualdad de condiciones con el resto de los prestadores:

*“(...) Que en el Auto 275 de 2011, la Corte Constitucional indicó, también, **que por el hecho de ser sujetos de especial protección no exonera a los recicladores de oficio de cumplir deberes y cargas como prestadores de servicios públicos domiciliarios**, en los siguientes términos: “Para la Sala es necesario precisar que las medidas de acción afirmativa llamadas a ser dispuestas, pueden representar deberes, cargas u obligaciones para los recicladores en razón a que prestan un servicio público con ingentes beneficios ambientales para el colectivo, tal y como ha sido señalado a lo largo de esta providencia. En ese sentido, el esquema de medidas a cumplir en el corto plazo, de conformidad con la normatividad existente y con las órdenes contenidas en esta providencia, deberá establecer compromisos, cargas y obligaciones en cabeza de los recicladores para su adecuada normalización. Lo anterior, por cuanto la protección especial que merecen como sujetos en condiciones de vulnerabilidad no es obstáculo para disponer acciones de doble va, dada la naturaleza del servicio público domiciliario y esencial del cual participan (...).” (...)*

En este período de tiempo, se espera que las organizaciones recicladores de oficio surtan, durante los cinco primeros años, el proceso de regularización que les permita disponer de las capacidades administrativas, técnicas, operativas y financieras mínimas para prestar el servicio en las condiciones exigidas por la normatividad y que las organizaciones de recicladores se conviertan en prestadores de la actividad, con el fin de que les permita competir en igualdad de condiciones con otros actores, distribuir sus beneficios a sus asociados y, así, superar las condiciones de vulnerabilidad histórica antes descritas. (...) (Negritas fuera del texto)

Con respecto a la facturación del servicio de aseo, tal como lo disponen los artículos 2.3.2.5.4.2. y 2.3.2.5.4.5. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, es obligación del prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables facturar de manera integral, el servicio público de aseo incluyendo la actividad de aprovechamiento, así como, recaudar la cartera y trasladar la parte correspondiente al prestador de la actividad de aprovechamiento:

“Artículo 2.3.2.5.4.2. Obligación de facturación integral del servicio público de aseo. <Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán facturar, de manera integral, el servicio público de aseo incluyendo la actividad de aprovechamiento, sin exigir trámites, requisitos o información adicional a lo dispuesto en el presente capítulo.

PARÁGRAFO 1o. Las personas prestadoras de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables deberán realizar el cálculo de la tarifa final por suscriptor de acuerdo con la metodología tarifaria vigente y la información publicada en el Sistema Único de Información (SUI), entre otras.

PARÁGRAFO 2o. Las personas prestadoras del servicio público de aseo en la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables deberán adelantar las gestiones ante el concedente de la facturación conjunta, para ajustar los convenios vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la metodología tarifaria.”

“Artículo 2.3.2.5.4.5. Recaudo. <Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos de la facturación del servicio público de aseo, correspondientes a la actividad de aprovechamiento, deberán ser recaudados por parte del prestador de la actividad de recolección y transporte de residuos no aprovechables, quien deberá hacer los traslados a la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo.”

Ahora, es preciso indicar que las actividades relacionadas con saneamiento básico autorizadas para las comunidades organizadas no constituyen prestación de servicios públicos domiciliarios.

En ese sentido, vale la pena precisar que el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, contiene disposiciones sobre **esquemas diferenciales para el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico**. Entre ellos incluye adopción de soluciones alternativas en zonas rurales diferentes a los centros poblados rurales.

“Artículo 2.3.7.1.3.1. Adopción de soluciones alternativas en zonas rurales. <Artículo adicionado por el artículo 2 del Decreto 1898 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> Es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar el aprovisionamiento de agua potable y saneamiento básico en zona rural diferente a los centros poblados rurales. Para estos efectos, los proyectos de soluciones alternativas deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 2.3.7.1.3.6. del presente capítulo.

PARÁGRAFO 1o. *En zonas rurales diferentes a los centros poblados rurales en las que sea viable la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, se podrá aplicar lo establecido en la sección 2 del presente capítulo.*

PARÁGRAFO 2o. *Teniendo en cuenta que las soluciones alternativas definidas en la presente sección no se constituyen en prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en los términos de los numerales 14.22, 14.23, y 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, para las mismas no son aplicables las disposiciones de la citada norma. En consecuencia, los administradores de puntos de suministro o de abastos de agua no están sujetos a la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, y no son objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.*

PARÁGRAFO 3o. *<Parágrafo adicionado por el artículo 2 del Decreto 1688 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Para la construcción de viviendas u otra Infraestructura o equipamientos en zonas rurales en las que no se cuente con disponibilidad de servicios de acueducto o alcantarillado, se podrán emplear soluciones alternativas de agua para consumo humano y doméstico o de saneamiento básico que cumplan con los requisitos técnicos establecidos para estas soluciones en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Esta certificación será emitida por el municipio o distrito en el que se ubique la construcción.”*

Como se define en esta disposición, estas soluciones alternativas no constituyen prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, en los términos de los numerales 14.22, 14.23, y 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, por lo cual, para las mismas no son aplicables las disposiciones de las citadas normas.

De otra parte, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, introduce en el artículo 2.3.8.1.4. los conceptos de Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico y Gestor Comunitario del Agua y el Saneamiento Básico, así:

“Artículo 2.3.8.1.4. Definiciones. *<Artículo adicionado por el artículo 1 del Decreto 960 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos del presente título, se adoptan las siguientes definiciones: (...)*

1. Gestión Comunitaria del Agua y el Saneamiento Básico (GCASB). *Modelo de gestión en el que las comunidades se organizan de forma autónoma, solidaria y democrática para desarrollar acciones que faciliten los usos individuales y comunitarios del agua y el saneamiento básico en áreas rurales y urbanas, con el fin de promover niveles de vida dignos a través de la protección del agua y los ecosistemas esenciales para el ciclo hídrico, la prestación comunitaria de servicios públicos o la administración de sistemas de aprovisionamiento y la preservación de los valores culturales, ambientales y sociales de la comunidad.*

2. Gestor Comunitario del Agua y el Saneamiento Básico (GC). *Es la comunidad organizada en los términos del artículo 365 de la Constitución Política, constituida como persona jurídica u otras formas organizativas sin ánimo de lucro y de beneficio comunitario, en la que sus miembros están vinculados por lazos de vecindad, solidaridad y principios*

democráticos, y entre cuyas actividades se encuentran todas las relacionadas con la GCASB. (...)” (Negrillas fuera del texto)

Como se indicó previamente, las **comunidades organizadas** en los términos del artículo 365 de la Constitución Política, se encuentran facultadas para prestación de **servicios públicos, pero no para la prestación de servicios públicos domiciliarios**.

Por tal motivo, el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, prevé la posibilidad de que las **comunidades organizadas**, administren soluciones alternativas de carácter colectivo para saneamiento básico:

“Artículo 2.3.7.1.3.5. Modificado por el art. 4, Decreto Nacional 1688 de 2020. <El nuevo texto es el siguiente> Administración de soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico, o de saneamiento básico. Las soluciones alternativas de carácter colectivo, destinadas al aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico o al saneamiento básico, podrán ser administradas por una **comunidad organizada, tales como juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios, cooperativas e incluso, por el municipio si la comunidad beneficiaria no se hubiese organizado.**

Quien administre la solución alternativa para el aprovisionamiento de agua o de saneamiento básico tendrá en cuenta lo siguiente:

- 1. Deberá garantizar la participación de la comunidad en la gestión del servicio.*
- 2. Deberá definir los aportes o cuotas con las cuales la comunidad recuperará, como mínimo, los costos de operación y mantenimiento de las soluciones alternativas. También se podrán establecer aportes o cuotas para financiar las inversiones que realice la comunidad.*
- 3. Se podrá definir un aporte o cuota de pertenencia o afiliación, diferente de la definida para recuperar los costos de operación y mantenimiento de la solución alternativa.*

Parágrafo. Los municipios y distritos podrán apoyar los procesos de constitución legal y fortalecimiento comunitario de las comunidades organizadas que administren soluciones alternativas, y respetarán la autonomía de las comunidades para tomar decisiones sobre los servicios que les benefician.” (Negrillas fuera del texto)

En ese orden de ideas, como indica el parágrafo de la citada disposición, corresponde a los entes territoriales, apoyar los procesos de constitución legal de las comunidades organizadas que administren soluciones alternativas de carácter colectivo para saneamiento básico.

Finalmente, respecto al régimen jurídico del gestor comunitario el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, dispone:

“Artículo 2.3.8.2.1²⁷ Objeto naturaleza, conformación y funcionamiento del gc. <Artículo subrogado por el artículo 1 del Decreto 960 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> El GC al ser comunidad organizada sin ánimo de lucro, puede constituirse bajo las diversas tipologías configuradas en la ley, entre ellas: i) formas propias de la economía solidaria, tales como, cooperativas y asociaciones, siempre y cuando su objeto prevalente sea la GCASB, ii) organismos de acción comunal, iii) los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP) y sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la GCASB.

El régimen aplicable a los GC debe interpretarse a la luz de los principios de solidaridad, acción comunal y bien común.

Una vez constituido el GC, para el desarrollo de su objeto social, fines y objetivos, no requerirá como condición previa ningún permiso o autorización del Estado, ni el registro en bases de datos oficiales.”

Por lo anterior, esta Superintendencia carece de competencia para pronunciarse sobre los requisitos que debe cumplir una comunidad organizada para prestar soluciones alternativas de saneamiento básico, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la competencia de esta Superintendencia, en particular, el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control se circunscribe exclusivamente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con la ejecución de las actividades propias de la prestación de dichos servicios o las actividades complementarias, así como también la facultad de adelantar investigaciones administrativas a solicitud de parte o de forma oficiosa, las cuales pueden dar lugar a la imposición de sanciones por parte de esta Entidad, siempre que se encuentre una afectación directa e inmediata a los usuarios..

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones:

“(…) ¿Cuáles son los requisitos jurídicos, técnicos, operativos y administrativos para que una comunidad organizada del numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 preste el servicio público de aseo en todas las actividades del servicio público de aseo del artículo 2?3.2.2.1.13. del decreto 1077 de 2015? Justificar la respuesta. (...)”

“(…) ¿Una organización de recicladores podría prestar el servicio público de aseo en todas las actividades del servicio público de aseo del artículo 2?3.2.2.1.13. del decreto 1077 de 2015 como una comunidad organizada? Justificar la respuesta. (...)”

²⁷ Los artículos del 2.3.8.2.1 al 2.3.8.2.15, adicionados por el Decreto número 1697 de 2023, conservarán su aplicabilidad hasta la entrada en vigencia del acto administrativo del que trata el artículo 2.3.8.3.12 del Decreto 1077 de 2015, subrogado por el Decreto 960 de 2025, atendiendo lo dispuesto en su parágrafo.

“(...) ¿Los recicladores de base podrían prestar el servicio público de aseo en todas las actividades del servicio público de aseo del artículo 2.3.2.2.1.13. del decreto 1077 de 2015 como una comunidad organizada? Justificar la respuesta. (...)”

Las tres preguntas se refieren a los requisitos que deben cumplir comunidades organizadas, independientemente de quien las constituya, que se encuentren interesadas en prestar todas las actividades del servicio público domiciliario de aseo, por lo cual, se responden en forma unificada.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, los **servicios públicos** pueden ser prestador por el Estado, directa o indirectamente, por **comunidades organizadas** o por particulares.

La participación de los particulares, se realiza con fundamento en los principios de libre ejercicio de la actividad económica y de iniciativa privada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la Constitución Política, por lo cual, no se exigen permisos previos o requisitos no previstos en la ley.

De otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, las entidades enumeradas en dicho artículo, se encuentran habilitadas para prestar cualquiera de los **servicios públicos domiciliarios a que aplica dicha ley**, dentro de las cuales se incluyen expresamente, las **organizaciones autorizadas**.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas organizaciones solo están autorizadas en la Ley 142 de 1994 para desarrollar su actividad en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas. El legislador deberá determinar las condiciones en que estas pueden participar en el resto del territorio.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 142 de 1994, determina que dentro del objeto de las **comunidades organizadas** se entiende incluida la facultad de promover y constituir **empresas de servicios públicos en las condiciones de la Ley 142 de 1994** y de la ley que las regule.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-741 de 2003, aclaró que las **comunidades organizadas** (a que aluden el artículo 365 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley 142 de 1994) y las **organizaciones autorizadas** (a que se refiere el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994), no son asimilables.

Como se desprende del artículo 365 de la Constitución Política, las **comunidades organizadas**, se encuentran autorizadas para prestar **servicios públicos**, pero no servicios públicos domiciliarios, a diferencia de las **organizaciones autorizadas** quienes de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, se encuentran habilitadas para prestar **todos los servicios públicos domiciliarios a que aplica dicha Ley**.

Así las cosas, la respuesta a la pregunta es que las **comunidades organizadas**, **no se encuentran habilitadas para desempeñar ningunas de las actividades correspondientes al servicio público domiciliario de aseo**.

En caso que estuvieran interesadas en la prestación de dicho servicio, tendrán que constituir **empresas de servicios públicos**, las cuales, deberán cumplir con el régimen jurídico previsto en los artículos 17 y siguientes de la Ley 142 de 1994, transcritos previamente, a cuyo contenido nos remitimos.

De otra parte, como lo indicó la Constitucional en la Sentencia C-741 de 2003, ni la constitución, ni la ley, establecieron la forma jurídica en que debía participar las **organizaciones autorizadas**, por lo cual, la forma asociativa que adopten para prestar servicios públicos domiciliarios, dependerá de la voluntad de las personas que van a conformarla, quienes deberán evaluar de acuerdo con sus condiciones legales, técnicas, operativas, financieras, administrativas, y comerciales, cual es la forma que se ajusta a sus necesidades para la prestación del servicio.

No obstante, lo anterior, debe tenerse en cuenta que el Decreto 421 de 2000, reglamentó la participación de las **organizaciones autorizadas** para la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas y, de conformidad con la citada disposición, para prestar dichos servicios, éstas deben:

- a) Estar constituidas como personas jurídicas sin ánimo de lucro.
- b) Estar registradas en la Cámara de Comercio con jurisdicción en su domicilio.
- c) Inscribirse en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11²⁸ de la Ley 142 de 1994. Esto es, inscribirse en el Registro único de prestadores - RUPS.
- d) Inscribirse en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- f) Obtener las concesiones, permisos y licencias a que se refieren los artículos 25 y 26 de la Ley 142 de 1994, como, por ejemplo: las autorizaciones, concesiones, permisos ambientales y sanitarios que requiera la actividad a desarrollar.

Bajo esas condiciones podrán efectuar la prestación del servicio en:

- a) **Municipios menores:** estos son, los correspondientes a las categorías quinta y sexta, definidas por los artículos 6 de la Ley 136 de 1994²⁹ y 93 de la Ley 388 de 1997.
- b) **Zonas rurales:** las localizadas por fuera del perímetro urbano de la cabecera municipal.
- c) **Áreas urbanas específicas:** de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 388 de 1997, los núcleos poblacionales localizados en suelo urbano que se encuentren clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente.

Requisitos técnicos, operativos y administrativos

Los prestadores deben contar con la idoneidad técnica, solvencia financiera, capacidad operativa, administrativa y comercial, e infraestructura, que les permita cumplir las reglas dispuestas por la regulación para la operación de los servicios públicos que pretendan prestar.

²⁸ “**Artículo 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos.** Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones: (...) 11.8. Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones. (...)”

²⁹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

Debe tenerse presente que el servicio público de aseo, está conformado por múltiples actividades, como la recolección de los residuos sólidos, su transporte, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, el corte de césped, la poda de árboles en las vías y áreas públicas, la transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos y el lavado de áreas públicas

Así las cosas, para determinar las condiciones técnicas e infraestructura necesaria para la prestación del servicio de aseo, se debe identificar en primera instancia a qué tipo de actividad se va a dedicar el prestador, dado que cada una requiere de una infraestructura diferente para cumplir con lo exigido en el marco normativo aplicable, la cual debe ser adecuada para que los prestadores cumplan con los estándares de cobertura, continuidad, calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Para prestar el servicio de aseo, los prestadores deben adecuarse al marco normativo del mismo, esto es: a) a la reglamentación emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (contenida principalmente en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015), b) a la regulación expedida por la CRA y c) a la supervisión, inspección y vigilancia de esta Superintendencia.

En ese sentido, los prestadores del servicio de aseo, independientemente de su naturaleza jurídica, deben cumplir con los lineamientos técnicos que se encuentran consagrados en el Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, su regulación, en particular lo establecido en el capítulo 6 de la Resolución del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio 330 de 2017, por medio de la cual se adopta el Reglamento técnico para el sector de agua potable y saneamiento básico RAS.

Finalmente, se aclara que no existe una definición legal del concepto recicladores de base a que alude la consultante, solo se encuentra la expresión recicladores de oficio.

“(...) ¿Una comunidad organizada puede emitir facturación de servicios públicos? Justificar la respuesta. (...)”

Todo prestador de servicios públicos domiciliarios, aún las **organizaciones autorizadas**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 148 de la Ley 142 de 1994, debe emitir factura, en las condiciones previstas por el contrato de prestación de servicios públicos, y para tal efecto, deberá cumplir las disposiciones tributarias que le resulten aplicables, según su naturaleza jurídica y los conceptos facturados.

Como se indicó, en caso que una **comunidad organizada** estuviera interesada en la prestación de un servicio público domiciliario, tendría que constituir una **empresa de servicios públicos**, la cual, estaría obligada a facturar.

Sin embargo, como se indicó previamente, corresponde a la autoridad tributaria D.I.A.N. establecer el alcance de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

“(...) ¿Una comunidad organizada podría tener marco tarifario? Justificar la respuesta. (...)”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 142 de 1994, dicha ley se aplica entre otros, al servicio público de aseo y a las actividades que realicen los prestadores y a sus actividades complementarias.

Por tal motivo, todo ente autorizado para prestar servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, aún las **organizaciones autorizadas**, deben atender las disposiciones legales, reglamentarias y regulatorias que gobiernan el servicio que deseen prestar, por lo que, en lo referente al régimen tarifario, deberán someterse a lo establecido por las resoluciones que expida la Comisión de Regulación del sector.

Para el caso del servicio de aseo, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, expidió dos marcos tarifarios, uno aplicable a grandes prestadores y otro a pequeños prestadores:

a) La Resolución CRA 720 de 2015³⁰ compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, aplica a prestadores que atienden más de 5.000 suscriptores en el área urbana y de expansión urbana y a todas las personas prestadoras de las actividades de disposición final, transferencia y aprovechamiento que se encuentren en el área rural, salvo las excepciones contenidas en la ley, especialmente las señaladas en el parágrafo 1o del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

b) La Resolución CRA 853 de 2018³¹ compilada en la Resolución CRA 943 de 2021, contiene el marco tarifario de este servicio, para pequeños prestadores, esto es, 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 un APS del ámbito de la Resolución CRA 720 de 2015 compilada en la Resolución CRA 943 de 2021; (iii) que atiendan en áreas de prestación incluidas en los esquemas definidos en el artículo 7 de dicha resolución; iv) que operen rellenos sanitarios que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos; o (v) que operen sistemas de tratamiento que reciban hasta un promedio mensual de 300 toneladas de residuos sólidos.

Se reitera, en caso que una **comunidad organizada** estuviera interesada en la prestación del servicio público domiciliario de aseo, tendría que constituir una **empresa de servicios públicos**, la cual, estaría sometida al marco tarifario antedicho.

“(...) ¿Una comunidad organizada podría operar de la misma forma que lo hace una empresa de servicios públicos? Justificar la respuesta. (...)”

Como se indicó en respuesta a las preguntas previas, las **comunidades organizadas, no se encuentran habilitadas para desempeñar ningunas de las actividades correspondientes a servicios públicos domiciliarios.**

³⁰ “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones.”

³¹ “Por la cual se establece el régimen tarifario y metodología tarifaria aplicable a las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de hasta 5.000 suscriptores y se dictan otras disposiciones.”

En caso que estuvieran interesadas en la prestación de uno de dichos servicios, tendrán que constituir **empresas de servicios públicos**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, las cuales, deberán cumplir integralmente el régimen jurídico previsto en los artículos 17 y siguientes de dicha Ley.

Por último, es preciso reiterar que las soluciones alternativas en zonas rurales diferentes a los centros poblados rurales, autorizadas a las **comunidades organizadas**, en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, **no constituyen prestación de servicios públicos domiciliarios**, en los términos de los numerales 14.22, 14.23, y 14.24 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, por lo cual, **a las mismas no le son aplicables las disposiciones de la citada Ley**.

Así las cosas, esta Superintendencia carece de competencia para pronunciarse sobre los requisitos que debe cumplir una comunidad organizada para prestar soluciones alternativas de saneamiento básico, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la competencia de esta Superintendencia, en particular, el ejercicio de las funciones presidenciales de inspección, vigilancia y control se circunscribe exclusivamente a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo relacionado con la ejecución de las actividades propias de la prestación de dichos servicios o las actividades complementarias, así como también la facultad de adelantar investigaciones administrativas a solicitud de parte o de forma oficiosa, las cuales pueden dar lugar a la imposición de sanciones por parte de esta Entidad, siempre que se encuentre una afectación directa e inmediata a los usuarios..

Finalmente, le informamos que esta Superintendencia ha puesto a disposición de la ciudadanía un sitio de consulta al que usted puede acceder en la dirección electrónica <https://www.superservicios.gov.co/Normativa/Compilacion-juridica-del-sector>, donde encontrará la normativa, jurisprudencia y doctrina sobre los servicios públicos domiciliarios, así como los conceptos emitidos por esta entidad.

Cordialmente,

OLGA LUCÍA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica