

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 12

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-226

Señor
XXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020², la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

¹ Radicado

TEMA: ENTES TERRITORIALES - INGRESOS DE LIBRE DESTINACIÓN

Subtemas: Organizaciones de recicladores de oficio (ORO) - - Protección constitucional de los - ORO y acciones afirmativas - Obligaciones de los municipios y distritos frente a la población recicladora – Destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones.

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 determinar el uso e inversión de los ingresos corrientes de los entes territoriales con destino a los recicladores de oficio independientes no formalizados, las cuales serán transcritas y respondidas en el acápite de conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994⁵

Ley 715 de 2001⁶

Ley 1176 de 2007⁷

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁸

Decreto 1381 de 2024⁹

Corte Constitucional, sentencia T-724 de 2003

Corte Constitucional, Auto 268 de 2010

Corte Constitucional, Auto 275 de 2011

Corte Constitucional, Auto 084 de 2012

Concepto SSPD-OJ-2025-398

CONSIDERACIONES

Tal como se indicó previamente, 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 que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y no tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que 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.

De igual forma es importante recordar que las funciones a cargo de esta Superintendencia se encuentran establecidas en el citado artículo 79 y en el artículo 6 del Decreto 1369 de 2020.

³ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

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

⁶ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

⁷ "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

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

⁹ "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"

Dichas funciones circunscriben de manera general el ámbito de competencia de la Superintendencia a ejercer las actividades de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los contratos de servicios públicos que celebren los prestadores de estos servicios y los usuarios de los mismos, así como sobre el cumplimiento de las leyes, reglamentos y regulaciones a los que se encuentran sujetos quienes presten servicios públicos, o actividades complementarias a los mismos, en cuanto afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados, y en consecuencia, sancionar sus violaciones.

En ese sentido, esta Superintendencia no tiene competencia para determinar el uso o inversión de los ingresos corrientes de los entes territoriales con destino a los recicladores de oficio independientes no formalizados. Aunque estos gozan de autonomía para administrarlos, su programación y ejecución deben ajustarse al Estatuto Orgánico de Presupuesto y al régimen fiscal vigente.

Claro lo anterior, y con el fin de ofrecer orientaciones generales sobre los temas consultados, se realizarán algunas consideraciones en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) protección constitucional de los recicladores de oficio y acciones afirmativas; (ii) obligaciones de los municipios y distritos frente a la población recicladora y (ii) recursos del sistema general de participaciones.

i) Protección constitucional de los recicladores de oficio y acciones afirmativas

Para iniciar, es preciso mencionar que el aprovechamiento constituye una de las actividades que integran el servicio público domiciliario de aseo y comprende la recolección, transporte, clasificación y pesaje de residuos susceptibles de reincorporarse al ciclo productivo.

En la práctica, esta actividad ha sido desarrollada históricamente por los recicladores de oficio, quienes desempeñan un papel fundamental en la gestión integral de residuos sólidos y en la promoción de la economía circular y, en atención a dicha función y a las condiciones de vulnerabilidad que tradicionalmente han enfrentado, la Corte Constitucional ha reconocido a esta población como sujeto de especial protección constitucional.

Así, en decisiones reiteradas, entre ellas la Sentencia T-724 de 2003 y los Auto 268 de 2010, Auto 275 de 2011 y Auto 084 de 2012, el Tribunal Constitucional ha sostenido que los recicladores hacen parte de una población marginada, excluidos de los esquemas formales de prestación del servicio de aseo, razón por la cual el Estado está obligado a implementar acciones afirmativas reales, efectivas y verificables que garanticen su inclusión, medidas que no deben limitarse a la protección individual de esta población, sino que deben propiciar una transformación de su participación en las actividades económicas asociadas al aprovechamiento de residuos sólidos.

Por tanto, la protección constitucional otorgada a esta población no persigue únicamente garantizar su subsistencia económica, sino propiciar su integración formal dentro del esquema de aprovechamiento, razón por la cual, dichas medidas deben orientarse a remover las barreras que históricamente han limitado su acceso a esta actividad, promoviendo su fortalecimiento organizativo, técnico y empresarial. Con ello, se busca superar las condiciones de informalidad y facilitar su incorporación progresiva y sostenible al régimen formal de la actividad de aprovechamiento.

Dicho lo anterior, es importante señalar que, si bien la protección constitucional recae sobre los recicladores de oficio como personas pertenecientes a una población vulnerable, el ordenamiento jurídico ha previsto que su materialización se lleve a cabo principalmente a través de organizaciones de recicladores de oficio (ORO), en este sentido, las medidas regulatorias, operativas y económicas vigentes se articulan en torno a estas, en la medida en que constituyen el mecanismo idóneo para garantizar el desarrollo ordenado, coordinado y progresivamente formalizado de esta actividad complementaria.

En efecto, la Corte Constitucional ha promovido la adopción de medidas dirigidas a garantizar la incorporación organizada de los recicladores de oficio a la actividad de aprovechamiento y su progresiva formalización dentro del servicio público de aseo. En tal sentido, la asociatividad se erige como el instrumento fundamental para materializar las acciones afirmativas diseñadas en su favor, facilitar el acceso a los beneficios del régimen especial de aprovechamiento y asegurar su permanencia en condiciones de sostenibilidad.

Bajo esta perspectiva, el Decreto 1381 de 2024¹⁰ estableció un régimen especial de regularización orientado a promover la formalización progresiva, mediante la implementación de mecanismos diferenciales de cumplimiento y esquemas especiales de inspección, vigilancia y control.

De conformidad con dicha normativa, las organizaciones que desarrollen la actividad de aprovechamiento deben inscribirse en el Registro Único de Prestadores de Servicios Públicos (RUPS), reportando el acta de constitución, el área de prestación del servicio y el censo detallado de sus integrantes, para su identificación, seguimiento y control.

Ahora, es pertinente señalar que, para acceder a las medidas diferenciales previstas en la normativa, las ORO debían acogerse formalmente al proceso de regularización dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del Decreto 1381 de 2024. Vencido este término, las obligaciones correspondientes resultan exigibles conforme al régimen general.

No obstante, esta limitación temporal no aplica a las organizaciones clasificadas como Tipo III, las cuales podrán inscribirse ante la Superintendencia con posterioridad a dicho plazo, en calidad de nuevas organizaciones en formación y bajo las condiciones establecidas en la regulación especial.

ii. Obligaciones de los municipios y distritos frente a la población recicladora

En relación con el marco normativo vigente, cabe señalar que este otorga a los municipios y distritos un papel fundamental en la consolidación de los procesos de aprovechamiento y en la inclusión efectiva de la población recicladora.

En este sentido, el artículo **2.3.2.2.3.87** del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 señala que corresponde a los municipios y distritos elaborar, implementar y mantener actualizado un plan de gestión integral de residuos sólidos PGIRS en el ámbito local o regional según el caso, y

¹⁰ "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"

dispone que los programas y proyectos allí adoptados deberán incorporarse en los planes municipales de desarrollo. La norma establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.3.87. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS. Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS.

El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

(...)

La implementación de los programas y proyectos establecidos en el PGIRS deberá incorporarse en los planes de desarrollo del nivel municipal y/o distrital y con la asignación de los recursos correspondientes.”

Por su parte, el artículo 2.3.2.2.3.91. del mismo decreto establece que los entes territoriales deberán *“Estructurar las estrategias para la vinculación de los recicladores de oficio cuando sea del caso”* en los proyectos de aprovechamiento.

De igual manera, el artículo 2.3.2.2.3.95. ibídem establece expresamente otras obligaciones para los municipios y distritos:

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

(...)

9. Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en este decreto y en la regulación vigente.

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

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

De acuerdo con lo anterior, los municipios y distritos deberán incorporar y fortalecer en sus PGIRS de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora, por lo que es menester entre otras cosas mantener actualizado el censo de recicladores mediante su identificación y carnetización, con el fin de focalizar adecuadamente las medidas de protección.

Asimismo, no solo deben adoptar acciones afirmativas en favor de la población recicladora, sino que deben propender por su organización, fortalecimiento y formalización, promoviendo esquemas asociativos que permitan su participación efectiva dentro de la prestación de la actividad complementaria de aprovechamiento.

Por tal razón, las actuaciones de los municipios y distritos deben orientarse a promover la conformación de dichas organizaciones, garantizando que los recicladores puedan acceder de manera efectiva a los beneficios, acciones afirmativas y mecanismos diferenciales previstos en el ordenamiento jurídico para su inclusión dentro del servicio público de aseo.

Ahora, frente a la posibilidad de la entrega de aportes por parte de los municipios o distritos para la prestación de la actividad de aprovechamiento, el artículo 2.3.2.5.6.25 del decreto en mención, estableció:

*“(...) **ARTÍCULO 2.3.2.5.6.5. APORTES BAJO CONDICIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 1381 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Se entenderá que son aportes bajo condición la entrega por parte de las entidades públicas a los prestadores, de bienes o derechos en infraestructura y equipos afectos a la prestación de la actividad de aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo. Los aportes bajo condición no podrán destinarse para atender costos de mantenimiento, sostenimiento y operación de la infraestructura y equipos. (...)”*

Conforme la norma transcrita, el municipio o distrito puede realizar aportes bajo condición para la prestación de la actividad de aprovechamiento. Aportes que podrán ser en bienes, derechos, infraestructura o equipos, sin embargo, su valor no podrá ser incluido en el cálculo de la tarifa de prestación de la actividad.

En todo caso, se insiste en que los entes territoriales deben desarrollar un programa de inclusión de recicladores, a través del cual, tendrá un proyecto de capacitación y formalización para el cumplimiento de las diferentes obligaciones y fases de los prestadores de aprovechamiento.

iii. Recursos del Sistema General de Participaciones

A través de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se creó el Sistema General de Participaciones - SGP y se determinó el incremento anual de tal sistema. Preceptos desarrollados por la Ley 715 de 2001 a través de la cual se dictaron normas orgánicas en materia de recursos y competencias. Los artículos 1, 3 y 4 de la norma señalan:

*“**Artículo 1o. Naturaleza del Sistema General de Participaciones.** El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.” (Subrayado fuera de texto)*

“Artículo 3o. Conformación del sistema general de participaciones. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general.

Artículo 4o. distribución sectorial de los recursos. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 2o de la Ley 715 y los párrafos transitorios 2o y 3o del artículo 4o del Acto Legislativo 04 de 2007, se distribuirá entre las participaciones mencionadas en el artículo 3o de la Ley 715, así:

1. Un 58.5% corresponderá a la participación para educación.
2. Un 24.5% corresponderá a la participación para salud.
3. Un 5.4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Un 11.6% corresponderá a la participación de propósito general.” (Subrayado fuera de texto)

Las disposiciones anteriores se deben leer teniendo en cuenta que la Constitución y la Ley 142 de 1994 establecen que es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios a todos los habitantes del territorio nacional, de forma continua y con calidad, con el objeto de garantizar el bienestar general y la calidad de vida.

En este contexto, el SGP asigna un porcentaje de los recursos para agua potable y saneamiento básico (alcantarillado y aseo). A su vez, este porcentaje debe ser utilizado para los aspectos señalados en el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007 el cual puntualiza a qué actividades deben destinarse estos recursos, de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios.

Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) *Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;*

- b) *Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;*
- c) *Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;*
- d) *Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;*
- e) *Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;*
- f) *Programas de macro y micromedición;*
- g) *Programas de reducción de agua no contabilizada;*
- h) *Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;*
- i) *Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.*

Parágrafo 1º. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidos en los planes de desarrollo, en los planes para la gestión integral de residuos sólidos y en los planes de inversiones de las personas prestadoras de servicios públicos que operen en el respectivo distrito o municipio. (...) (Subrayado fuera del texto)."

Ahora bien, conforme con lo prescrito en la disposición aludida, corresponderá a cada ente territorial establecer el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones asignado al sector de agua potable y saneamiento básico, atendiendo para ello lo dispuesto en la norma respecto de las actividades descritas, so pena de incurrir en el evento de riesgo denominado "cambio de destinación de los recursos", con las consecuencias que ello acarrea.

Lo expuesto, según lo señalado en el artículo 9 del Decreto Ley 28 de 2008 el cual define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del SGP, el cual consagra:

"Artículo 9. Eventos de riesgo. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se consideran eventos de riesgo identificables en las actividades de monitoreo o seguimiento, los siguientes:

(...)

9.4. Cambio en la destinación de los recursos. (...)"

En este sentido, es dable concluir que no corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios determinar cuáles son las actividades o los aportes que pueden efectuar los municipios a favor de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, con los recursos del Sistema General de Participaciones que se les asignen, no solo porque dentro de las funciones a cargo de esta Superintendencia no se encuentra la de efectuar tales determinaciones, sino porque el legislador estableció a través de las normas traídas a colación, la destinación específica de los recursos referidos, así como las entidades a cargo.

Lo anterior, considerando que: i) corresponde al DNP la competencia de realizar la distribución de los recursos del SGP, ii) el giro corresponde, para el caso de agua potable y saneamiento básico, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien además tendrá a cargo el monitoreo de dichos recursos y iii) el seguimiento y control de los recursos del SGP estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo señalado en los artículos 2.3.5.1.6.1.36 y 2.3.5.1.6.1.37 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

Finalmente, en lo que respecta al manejo de los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, no es competencia de esta Superintendencia determinar el uso e inversión de estos, quienes en su calidad de autoridad política son autónomos de administrar sus recursos, lo anterior, dentro del marco de las competencias expresamente asignadas por la ley, en virtud del principio de legalidad y de responsabilidad consagrado en el artículo 6¹¹ de la Constitución Política, así como de la autonomía para la gestión de sus intereses prevista en el artículo 287¹² constitucional.

En este sentido, la ordenación del gasto y la utilización de dichos recursos constituyen una materia sujeta al régimen presupuestal, regulado principalmente por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y por los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000¹³, normas a las cuales deben ceñirse las entidades territoriales.

CONCLUSIONES

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

1. *Financiación con Recursos del Sector APSB: ¿Es jurídicamente viable destinar recursos públicos específicos del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (por ejemplo, provenientes del Sistema General de Participaciones - SGP) para la compra de dotación, uniformes y elementos de protección personal (EPP) destinados a recicladores de oficio independientes no formalizados?*

¹¹ “ARTICULO 60. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

¹² “Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.”

¹³ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”

Los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen destinación específica y por lo tanto los municipios y distritos no podrán utilizar esta fuente para el pago de actividades relacionadas con la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo.

Corresponderá a cada ente territorial establecer el destino de los recursos del Sistema General de Participaciones asignado al sector de agua potable y saneamiento básico, atendiendo para ello lo dispuesto en la norma respecto de las actividades descritas, so pena de incurrir en el evento de riesgo denominado “cambio de destinación de los recursos”, con las consecuencias que ello acarrea.

Ahora bien, las competencias frente a los recursos el Sistema General de Participaciones se pueden resumir así: i) corresponde al DNP la competencia de realizar la distribución de los recursos del SGP, ii) el giro corresponde, para el caso de agua potable y saneamiento básico al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien además tendrá a cargo el monitoreo de dichos recursos y iii) el seguimiento y control de los recursos estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo señalado en los artículos 2.3.5.1.6.1.36 y 2.3.5.1.6.1.37 del Decreto 1077 de 2015.

Conforme lo anterior, no corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios determinar cuáles son las actividades o los aportes que pueden efectuar los municipios a favor de los prestadores de servicios públicos domiciliarios con los recursos del Sistema General de Participaciones que se les asignen, no solo porque dentro de las funciones a cargo de esta Superintendencia no se encuentra la de efectuar tales determinaciones, sino porque el legislador estableció a través de las normas relacionadas en los considerandos de este concepto, la destinación específica de los recursos referidos, así como las entidades a cargo.

2. *Uso de Recursos Propios: En caso de ser negativa la respuesta anterior, ¿es viable financiar estos mismos rubros (dotación, uniformes, herramientas) utilizando recursos propios (ingresos corrientes de libre destinación) de la entidad territorial, bajo la figura de subsidio en especie o apoyo social a población vulnerable?*
3. *Afiliación y Pago de ARL: ¿Existe un mecanismo legal que permita al municipio asumir de forma directa o indirecta el costo de la afiliación al Sistema de Riesgos Laborales (ARL) de los recicladores independientes, entendiendo el alto riesgo de su labor, sin que esto configure un contrato de prestación de servicios o relación de subordinación laboral?*
5. *Apoyo Económico Directo: ¿Qué límites legales o restricciones existen para otorgar auxilios económicos directos o incentivos de fortalecimiento financiero a esta población, sin que se interprete como una donación prohibida por el artículo 355 de la Constitución Política?*

Esta Superintendencia no tiene competencia de determinar el uso o inversión de los ingresos corrientes de los entes territoriales con destino a los recicladores de oficio independientes no formalizados. Aunque estos gozan de autonomía para administrarlos, su programación y ejecución deben ajustarse al Estatuto Orgánico de Presupuesto y al régimen fiscal vigente. Por

lo tanto, su destinación y utilización deben observar rigurosamente los principios de legalidad, eficiencia, responsabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas.

En ese sentido, el manejo y uso de los ingresos corrientes de los municipios está determinado por la normativa presupuestal y la autonomía administrativa y financiera que la Constitución y la ley les otorgan a las entidades territoriales.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, es preciso insistir en que la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los recicladores de oficio como un grupo sujeto de especial protección, dadas las condiciones de vulnerabilidad estructural en las que desarrollan su actividad y su histórica exclusión de los esquemas formales del servicio público de aseo. En ese contexto, el deber estatal de protección no se satisface únicamente mediante medidas de carácter individual, sino que exige la adopción de acciones que permitan su inclusión real y sostenible dentro de la actividad de aprovechamiento, lo que supone avanzar hacia su organización y vinculación efectiva a esquemas formalizados en la actividad de aprovechamiento.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la normativa sobre la inclusión y apoyo a recicladores de oficio, establece acciones afirmativas y programas de apoyo, pero estos están dirigidos a organizaciones de recicladores en proceso de formalización y no a recicladores independientes no formalizados, en ese sentido, los apoyos y aportes en especie que pueden realizar los municipios deben estar encaminados a la formalización y a la vinculación de los recicladores como prestadores del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento, cumpliendo los requisitos legales y de registro correspondientes:

4.Vehículos e Infraestructura de Recolección: ¿Puede el municipio adquirir vehículos de tracción mecánica (u otra clase de automotores de recolección) para entregarlos en comodato, asignación de uso o donación a recicladores individuales no formalizados para fortalecer su actividad productiva diaria?

Se reitera que los entes territoriales deberán desarrollar un programa de inclusión de recicladores, a través del cual, tendrá un proyecto de capacitación y formalización para el cumplimiento de las diferentes obligaciones y fases de los prestadores de aprovechamiento y que, en todo caso, esas acciones afirmativas y programas de apoyo, están dirigidas a organizaciones de recicladores en proceso de formalización y no a recicladores independientes no formalizados.

No obstante, la regulación permite que el municipio o distrito pueda entregar a los prestadores aportes bajo condición para la prestación de la actividad de aprovechamiento. Aportes que podrán ser en bienes, derechos, infraestructura o equipos, sin embargo, su valor no podrá ser incluido en el cálculo de la tarifa de prestación de la actividad. Lo anterior, conforme lo establecido en el artículo 2.3.2.5.6.5 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

6.Prevenición de Vínculo Contractual: ¿Qué lineamientos o cláusulas contractuales/operativas debe implementar el municipio en sus actos administrativos de entrega de ayudas para blindar legalmente a la entidad territorial de futuras demandas de contrato de realidad o reclamaciones laborales por parte de los recicladores independientes beneficiados?

La competencia de la Superservicios y en especial, el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, recaen de manera exclusiva sobre los prestadores de servicios públicos domiciliarios, específicamente en lo que concierne a la ejecución de las actividades propias de la prestación de los servicios públicos domiciliarios o sus actividades complementarias.

Asimismo, es pertinente reiterar que la posición de esta Superintendencia ha sido uniforme en el tiempo, en el sentido de manifestar su falta de competencia frente a la revisión previa de los actos y contratos de sus vigilados, en atención a lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001, ya que, de hacerlo, se podría configurar una extralimitación de funciones, así como la realización de actos de coadministración a sus vigilados. En ese sentido, esta Superintendencia carece de competencia para pronunciarse frente a los planteamientos de carácter contractual y laboral objeto del presente interrogante.

En todo caso, se insiste en que la normativa aplicable a los entes territoriales sobre la inclusión y apoyo a recicladores de oficio, establece acciones afirmativas y programas de apoyo, pero estos están dirigidos a organizaciones de recicladores en proceso de formalización y no a recicladores independientes no formalizados.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)