

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: RADS

Fecha: FRADS

NT-F-001. V.12

Página 1 de 28

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-069

Señor

XXXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto¹

COMPETENCIA

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

ALCANCE DEL CONCEPTO

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

¹ Radicado

TEMA: PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO

Subtemas: Régimen tarifario - subsidios y contribuciones – suspensión del servicio

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
ssp@superservicios.gov.co.
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011³, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁴.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

CONSULTA

La consulta elevada contiene una serie de preguntas relativas a la prestación del servicio público de aseo en las áreas urbana y rural de este municipio. En ese sentido, las preguntas formuladas serán transcritas y resueltas en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia

Ley 142 de 1994⁵

Ley 1450 de 2011⁶

Resolución CRA 943 de 2021⁷

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁸

Concepto SSPD-OJ-2024-068⁹

Concepto SSPD-OJ-2021-541¹⁰

Concepto SSPD-OJ-2024-395¹¹

Concepto SSPD-OJ-2024-531¹²

Concepto SSPD-OJ-2023-510¹³

Concepto SSPD-OJ-2024-413¹⁴

Concepto SSPD-OJ-2025-192¹⁵

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 establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”*

⁶ *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”*

⁷ *“Por la cual se compila la regulación general de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, y se derogan unas disposiciones.”*

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

⁹ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000068_2024.htm

¹⁰ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000541_2021.htm

¹¹ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000395_2024.htm

¹² Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000531_2024.htm

¹³ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000510_2023.htm

¹⁴ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000413_2024.htm

¹⁵ Disponible para consulta en:

https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000192_2025.htm

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, teniendo en cuenta los siguientes ejes temáticos: (i) prestación directa de los servicios públicos domiciliarios, (ii) servicio público domiciliario de aseo, (iii) prestación del servicio público domiciliario de aseo en áreas rurales, (iv) facturación del servicio público domiciliario de aseo, (v) otorgamiento de subsidios en los servicios públicos domiciliarios y (vi) suspensión por incumplimiento del servicio público domiciliario de aseo.

(i) Prestación directa de los servicios públicos domiciliarios

Respecto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la Constitución Política de Colombia en su artículo 367 establece:

*“**ARTICULO 367.** La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.*

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.” (Subrayas fuera del texto)

Siguiendo la misma línea, el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 establece en su numeral 1 lo siguiente:

*“**ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN CUANTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.** Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:*

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente. (...) (Subrayas fuera del texto)

A su vez el artículo 6 de la misma ley, señala:

“ARTÍCULO 6o. PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos:

6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo;

6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada;

6.3. Cuando, aun habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios.

6.4. Cuando los municipios asuman la prestación directa de un servicio público, la contabilidad general del municipio debe separarse de la que se lleve para la prestación del servicio; y si presta más de un servicio, la de cada uno debe ser independiente de la de los demás. Además, su contabilidad distinguirá entre los ingresos y gastos relacionados con dicha actividad, y las rentas tributarias o no tributarias que obtienen como autoridades políticas, de tal manera que la prestación de los servicios quede sometida a las mismas reglas que serían aplicables a otras entidades prestadoras de servicios públicos.

En el evento previsto en el inciso anterior, los municipios y sus autoridades quedarán sujetos, en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley misma, a todo lo que esta Ley dispone para las empresas y sus administradores y, en especial, a las regulaciones de las Comisiones y al control, inspección, vigilancia y contribuciones de la Superintendencia de servicios públicos y de las Comisiones. Pero los concejos determinarán si se requiere una junta para que el municipio preste directamente los servicios y, en caso afirmativo, ésta estará compuesta como lo dispone el artículo 27 de esta ley.

Cuando un municipio preste en forma directa uno o más (sic) servicios públicos e incumpla las normas de calidad que las Comisiones de Regulación exijan de modo general, o suspenda el pago de sus obligaciones, o carezca de contabilidad adecuada después de

dos años de entrar en vigencia esta Ley o, en fin, viole en forma grave las obligaciones que ella contiene, el Superintendente, en defensa de los usuarios y para proteger la salud y bienestar de la comunidad, además de sancionar los alcaldes y administradores, podrá invitar, previa consulta al comité respectivo, cuando ellos estén conformados, a una empresa de servicios públicos para que ésta asuma la prestación del servicio, e imponer una servidumbre sobre los bienes municipales necesarios, para que ésta pueda operar.

De acuerdo con el artículo 336 de la Constitución Política, la autorización para que un municipio preste los servicios públicos en forma directa no se utilizará, en caso alguno, para constituir un monopolio de derecho.” (Subrayas fuera del texto)

En el marco de las normas transcritas, es preciso señalar que la regla en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios, es la libertad de entrada y la libre competencia, razón por la cual, los artículos 367 de la Constitución Política y artículo 6 de la Ley 142 de 1994 determinan como excepción, la prestación directa de dichos servicios por los entes territoriales, siempre que se cumpla o materialicen ciertos aspectos técnicos y económicos respecto de la prestación del servicio público domiciliario que se trate y exista una conveniencia general que lo permita y aconseje.

Esta prestación directa, fue definida a través del numeral 14.14, artículo 14 de la Ley 142 de 1994 de la siguiente forma:

“14.14. PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS POR UN MUNICIPIO. Es la que asume un municipio, bajo su propia personalidad jurídica, con sus funcionarios y con su patrimonio.” (subrayas fuera de texto)

De igual forma, el artículo 15 de la ley 142 de 1994 señala las personas que pueden prestar servicios públicos:

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

15.1. Las empresas de servicios públicos.

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

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

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

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

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

En este sentido, tal como lo señalan los numerales 6.1 a 6.3 de la Ley 142 de 1994, los municipios prestarán directamente los servicios públicos domiciliarios en tres circunstancias particulares, así:

- En el caso que el municipio haga invitación pública a las ESP para la prestación del servicio, ninguna de estas se ofreciera a prestarlo.
- Ninguna ESP se ofrece a prestarlo, el municipio hace invitación pública a otros municipios, al Departamento del que haga parte, a la Nación, o a otras personas privadas y públicas para que se organicen en una ESP, pero no hay respuesta adecuada al respecto.
- Cuando existan estudios aprobados por el Superintendente que demuestren: que la prestación directa por parte del municipio tendrá un costo inferior, y, que la calidad y atención al usuario puede ser igual a la que ofrecen estas empresas.

De esta forma, mediante acuerdo municipal se crearán las unidades administrativas dependientes, para las cuales se delimitará su naturaleza, objeto y funciones básicas, se reitera, siempre que el municipio, como prestador directo de servicios públicos domiciliarios, haya agotado el procedimiento establecido en el artículo 6 de la Ley 142 de 1994.

En cuanto a la contabilidad separada que debe llevar el municipio al realizar la prestación directa de servicios públicos domiciliarios, a la cual refiere el numeral 6.4 del artículo 6, es de considerar los siguientes aspectos señalados por la norma:

- Se debe llevar por separado a la contabilidad general del municipio.
- Si presta más de un servicio, cada uno debe tener una contabilidad independiente.
- La contabilidad debe distinguir entre los ingresos y gastos relacionados con la prestación del servicio público domiciliario.
- Se debe distinguir entre rentas tributarias y no tributarias que obtienen como autoridades públicas.

En esta línea, si bien una unidad administrativa interna no goza de personería jurídica, debe gozar de cierto grado de autonomía que le permita la prestación oportuna, eficiente e ininterrumpida del servicio, toda vez que, al prestar un servicio público domiciliario, quedará sujeta a todas las obligaciones, regulaciones y controles que establece la Ley 142 de 1994 para todos los prestadores de dichos servicios.

Así las cosas, el municipio al prestar directamente servicios públicos domiciliarios a través de las unidades administrativas internas, deberá someterse a la normativa en general y con ello a las obligaciones establecidas para las ESP, deberá informar el inicio de sus actividades a la Comisión de Regulación respectiva y a esta Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

(ii) Servicio Público domiciliario de Aseo

En cuanto al servicio público domiciliario de aseo, la Ley 142 de 1994 en su artículo 14 numeral 14.24 indica:

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

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

Es importante indicar que para que haya prestación de cualquier servicio público domiciliario es necesario que exista un contrato de servicios públicos, así el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 establece que:

“ARTÍCULO 128. CONTRATO DE SERVICIOS PÚBLICOS. *Es un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.*

Hacen parte del contrato no solo sus estipulaciones escritas, sino todas las que la empresa aplica de manera uniforme en la prestación del servicio. Existe contrato de servicios públicos aun cuando algunas de las estipulaciones sean objeto de acuerdo especial con uno o algunos usuarios. (...)” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, el artículo 129 de la Ley en mención señala:

“ARTÍCULO 129. CELEBRACIÓN DEL CONTRATO. Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa.

En la enajenación de bienes raíces urbanos se entiende que hay cesión de todos los contratos de servicios públicos domiciliarios, salvo que las partes acuerden otra cosa. La cesión operará de pleno derecho, e incluye la propiedad de los bienes inmuebles por adhesión o destinación utilizados para usar el servicio.” (Subrayas fuera del texto)

De la lectura de las normas transcritas se observa que, la relación contractual entre un prestador de servicios públicos domiciliarios y el propietario, suscriptor o usuario nace cuando el prestador establece las condiciones uniformes en las que se va a prestar el servicio y el propietario o quien utiliza el servicio solicita recibir el servicio y, tanto este como el inmueble en donde solicita la prestación cumplen con las condiciones previstas por la empresa.

De igual forma, el artículo 9 de la ley ibídem, menciona los derechos que tienen los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, y en el numeral 9.2 permite la libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización, en concordancia con lo establecido en el artículo 2.3.2.2.4.2.108 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015; respecto al servicio público de aseo.

De igual forma el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece las condiciones de acceso al servicio público domiciliario de aseo así:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.4.2.107. Condiciones de acceso al servicio. Para obtener la prestación del servicio público de aseo, basta que el usuario lo solicite, el inmueble se encuentre en las condiciones previstas por el prestador y este cuente con la capacidad técnica para suministrarlo.

Las personas prestadoras deberán disponer de formularios para la recepción de las solicitudes que los usuarios presenten de manera verbal.

PARÁGRAFO. Cuando haya servicio público de aseo disponible será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad. (Subrayas fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, el párrafo del artículo 16 de la Ley 142 de 1994 señala:

“PARÁGRAFO. Cuando haya servicios públicos disponibles de acueducto y saneamiento básico será obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos, o acreditar que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad. La Superintendencia de Servicios Públicos será la entidad competente para determinar si la alternativa propuesta no causa perjuicios a la comunidad.

Las autoridades de policía, de oficio o por solicitud de cualquier persona procederán a sellar los inmuebles residenciales o abiertos al público, que estando ubicados en zonas en las que se pueden recibir los servicios de acueducto y saneamiento básico no se hayan hecho usuarios de ellos y conserven tal carácter.” (Subrayas fuera del texto)

Se observa entonces que, para el caso del servicio público de aseo es obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos a menos que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.

(iii) **Prestación del servicio público domiciliario de aseo en áreas rurales**

Al respecto el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.11. Libre competencia en el servicio público de aseo y actividades complementarias. Salvo en los casos expresamente consagrados en la

Constitución Política y en la ley, existe libertad de competencia en la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, para lo cual, quienes deseen prestarlo deberán adoptar cualquiera de las formas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Los prestadores del servicio público de aseo deben someterse a la competencia sin limitaciones de entrada de nuevos competidores, salvo por lo señalado por la Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el presente capítulo, de tal forma que se favorezca la calidad, la eficiencia y la continuidad en la prestación del servicio en los términos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia.” (Subrayas fuera del texto)

Es importante hacer referencia a la responsabilidad que tiene el municipio en la prestación eficiente del servicio público de aseo, lo cual se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, así en los artículos 2.3.2.2.1.5 y 2.3.2.2.1.7 del Decreto en mención se indica:

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.5. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente.”

“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.7. Cobertura. Los municipios o distritos, deben garantizar la prestación del servicio de aseo a todos sus habitantes dentro de su territorio por parte de las personas prestadoras de servicio público de aseo independientemente del esquema adoptado para su prestación. Para ello deberá planificarse la ampliación permanente de la cobertura teniendo en cuenta, entre otros aspectos el crecimiento de la población y la producción de residuos.” (Subrayas fuera del texto)

A su vez, respecto al área de prestación del servicio APS, la Resolución CRA 943 de 2021 en su artículo 5.3.5.1.8 establece:

“ARTÍCULO 5.3.5.1.8. RESPONSABILIDADES DE LAS PERSONAS PRESTADORAS EN RELACIÓN CON EL ÁREA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO (APS). Las personas prestadoras deberán definir, previo a la adopción de la metodología tarifaria, el área de prestación del servicio (APS), teniendo en consideración que la misma no puede abarcar más de un municipio. Una vez definida, deberá reportar dicha información al ente territorial y consignarla en el contrato de servicios públicos (CCU) con el usuario.

En el evento en que la persona prestadora tenga más de un APS, en el contrato de servicios públicos (CCU) sólo deberá constar aquella en la que se encuentra ubicado el suscriptor correspondiente.

PARÁGRAFO 1. Es responsabilidad del municipio garantizar la prestación del servicio público de aseo en aquellas áreas que no sean reportadas como APS por ningún prestador.

PARÁGRAFO 2. Para los esquemas de prestación regional, la persona prestadora deberá definir por cada municipio o centro poblado rural una APS independiente, de

manera que los costos asociados a las actividades de barrido de vías y áreas públicas, limpieza urbana y comercialización, que no pueden ser compartidos, se estimen de manera particular por APS.” (Subrayas fuera del texto)

Entendiendo con esto que, el municipio deberá garantizar la prestación del servicio público de aseo en las áreas que no se encuentren reportadas como APS por algún prestador.

Aunado a lo anterior, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2024-395 señaló:

*“De manera que, en el marco de la prestación del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, **los prestadores deben observar en su operación, todo lo dispuesto en el esquema de prestación del servicio de aseo adoptado**, así como en el PGIRS formulado y desarrollado por cada municipio en particular, **debiendo garantizar condiciones de continuidad y calidad, teniendo como cobertura el área de prestación del servicio.**”*

De otra parte, en lo que tiene que ver con la recolección de los residuos en zonas suburbanas, rurales y centros poblados rurales, el artículo 2.3.2.2.3.29. del Decreto único Reglamentario 1077 de 2015, estableció que se debe dar en las siguientes condiciones:

(...)

En relación con la recolección en estas zonas, es necesario que cuenten con vías de acceso adecuadas para realizar la recolección domiciliaria o en los sitios de almacenamiento colectivo previamente convenidos con la comunidad; estos últimos, deben ser de fácil acceso para los usuarios y para los vehículos recolectores, de modo que no se generen molestias para los vecinos de la zona.

Ahora bien, en relación con las características exigidas a las bases de operación, atendiendo al contexto de la consulta, para prestadores que presten el servicio de aseo a municipios de más de 5000 usuarios, se debe tener en cuenta lo siguiente:

“Artículo 2.3.2.2.3.50. Características de las bases de operación. Las personas prestadoras del servicio público de aseo que presten el servicio en municipio o distritos mayores de 5.000 usuarios deberán tener base de operación, las cuales deberán ubicarse de acuerdo con lo definido en las normas de ordenamiento territorial y cumplir con las siguientes características:

- 1. Contar con áreas adecuadas para el parqueo y maniobra de los vehículos, depósito de insumos para la prestación de servicio, zona de control de operaciones, vestidores e instalaciones sanitarias para el personal, y oficinas administrativas.*
- 2. Contar con los servicios públicos.*
- 3. Contar con una adecuada señalización en las diferentes áreas, así como de los sentidos de circulación.*

4. Contar con señales y equipo de seguridad para la prevención de accidentes, que permitan la inmediata y oportuna atención cuando se produzcan situaciones de emergencia.
5. Contar con equipos de control de incendios.
6. Contar con equipos de comunicación entre la base y los equipos de recolección.

Parágrafo 1o. En las bases de operación no se podrán almacenar residuos sólidos provenientes de las actividades de recolección y transporte.

Parágrafo 2o. *Las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento que requieran menos de tres (3) vehículos para la prestación del servicio no están obligadas a contar con base de operaciones.” (Subraya fuera de texto)*

A partir de la norma en referencia, en lo que respecta a las bases de operación de los prestadores del servicio público de aseo, estas deben contar con áreas adecuadas para el parqueo y maniobra de los vehículos, depósito de insumos asociados a la prestación de servicio, zona de control de operaciones, vestidores e instalaciones sanitarias para el personal, y las oficinas administrativas. No obstante, no se podrán almacenar residuos sólidos provenientes de las actividades de recolección y transporte.

*En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, **un prestador de servicio público de aseo debe cumplir con las normas de ordenamiento territorial establecidas por las autoridades municipales y/o distritales, así como con las normas ambientales y de salud en relación con el funcionamiento de la infraestructura que emplee para la prestación del servicio, pues en estas no se pueden almacenar residuos sólidos de las actividades de recolección y transporte.*** (Negrilla fuera del texto)

Así las cosas, se observa que, los prestadores deberán cumplir con las normas de ordenamiento territorial y deberán cumplir con lo dispuesto en el esquema de prestación de servicio adoptado, garantizando condiciones de continuidad y calidad, teniendo en cuenta el área de prestación de servicio – APS, y en las APS que no se encuentren a cargo de un prestador, será el municipio quien garantice la prestación de servicio con las mismas condiciones señaladas.

(iv) Facturación del servicio público domiciliario de aseo

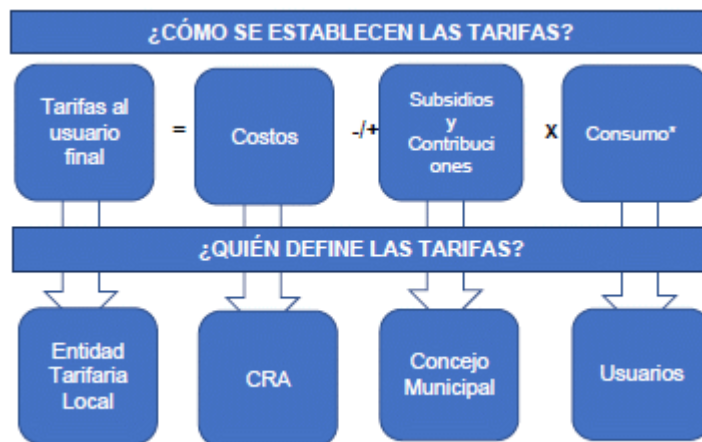
Para hablar de la facturación del servicio público de aseo, se mencionará lo dicho por esta Oficina en concepto SSPD-OJ-2024-531, en el que se indicó:

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

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

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

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



[11]

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

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

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

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

(…)

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

(…)”.

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

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

(...)

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

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

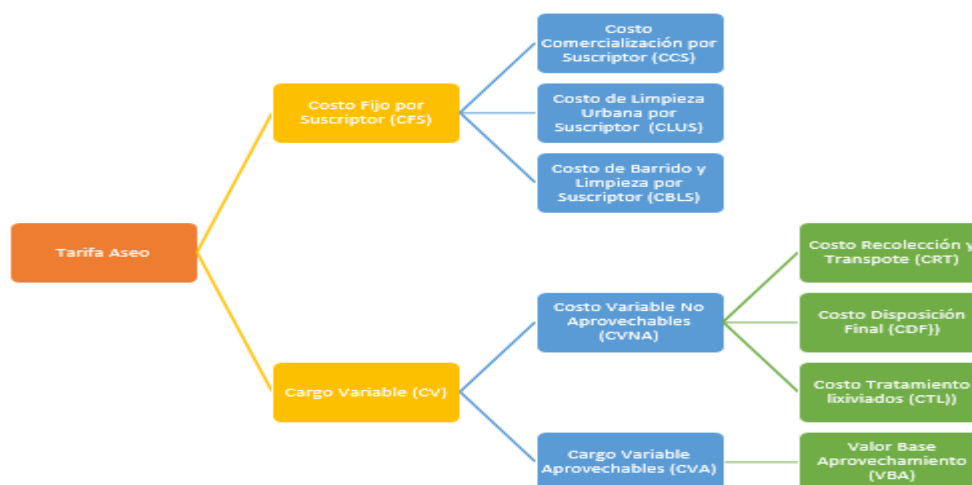
(ii) Que atiendan en centros poblados rurales, que no fueron incluidos en una Área de Prestación del Servicio (APS) del ámbito de la Resolución CRA 720 de 2015;

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

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

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

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



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

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

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

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

A su vez, para el servicio público de aseo, las resoluciones CRA 720 de 2015 y CRA 853 de 2018 establecen dos esquemas tarifarios, así en la resolución CRA 720 de 2015 se indica que

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

(v) Otorgamiento de subsidios en los servicios públicos domiciliarios

En cuanto al otorgamiento de subsidios, la Constitución Política en su artículo 368 establece lo siguiente:

“ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.” (Subrayas fuera del texto)

De la lectura de la norma transcrita, se observa que, la Constitución estableció la obligación del Estado de apoyar el financiamiento para la prestación de los servicios públicos domiciliarios a las personas de menores ingresos y el derecho de las personas menos favorecidas a recibir subsidios que les permitan acceder a dichos servicios, en condiciones de eficiencia, continuidad y calidad.

A su vez, la Ley 142 de 1994 en su artículo 14 numeral 14.29 define el subsidio así:

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

(...)

14.29. SUBSIDIO. Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.”

De acuerdo con lo anterior, es importante acudir a lo señalado en Concepto SSPD-OJ-2023-510 en donde se indicó:

“(…) En ese sentido, los subsidios provienen de dos fuentes:

- Del cobro de la contribución de solidaridad a los usuarios de estratos 5 y 6 e industriales y comerciales. Para el sector de acueducto, alcantarillado y aseo esta contribución es un tributo del orden territorial; mientras que, para el sector de energía eléctrica y gas combustible, es de carácter nacional y,

- De las apropiaciones presupuestales que hagan cualquiera de las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política (Nación, departamentos, distritos, municipios o entidades descentralizadas), con la finalidad de efectuar inversión social para compensar la capacidad de pago de los usuarios. (...) (Subrayas fuera del texto)

Profundizando sobre el tema, el artículo 97 de la Ley 142 de 1994 señala:

“ARTÍCULO 97. MASIFICACIÓN DEL USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. *Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.*

En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.” (Subrayas fuera del texto)

De la lectura de la norma anterior se puede colegir que, los subsidios cubren: i) el consumo básico o consumo de subsistencia, ii) el cargo fijo y (iii) los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor, de los estratos 1, 2 y 3, en los casos que cumplan con las condiciones fijadas por la Comisión de Regulación.

Así las cosas, en relación con el cargo fijo, esta Oficina Asesora en Concepto SSPD-OJ-2024-413 señaló:

“(…) Adicionalmente, en materia de agua potable y saneamiento básico, podrá ser objeto de subsidio no solo la facturación correspondiente al valor del consumo básico, sino también los costos económicos para garantizar la disponibilidad permanente del servicio, tal como lo señala el artículo 2.3.4.1.1.3. del referido Decreto Reglamentario. Igualmente, se podrán subsidiar los cargos por aportes de conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor de los estratos 1, 2 y 3, en los términos del artículo 97 de la Ley 142 de 1994.

*En ese orden de ideas, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el **objeto del subsidio** fue extendido a los **costos económicos necesarios para garantizar la disponibilidad permanente del servicio**, costos que en términos generales corresponden al concepto de cargo fijo, como se manifiesta en la consulta, lo que quiere decir, que, **si no existe disponibilidad permanente del servicio, no habrá lugar a otorgar el subsidio al cargo fijo.***

En este sentido, es claro que la no aplicación del subsidio al cargo fijo cuando no haya disponibilidad permanente de servicio opera como una especie de sanción que el

legislador impuso a los prestadores, por el hecho de incumplir con la obligación legal a su cargo, de prestar el servicio de manera continua, motivo por el cual, en estas circunstancias, mal podría aplicarse el subsidio al cargo fijo en la factura, cuando precisamente esta parte del valor del servicio no debe ser pagada por el usuario o suscriptor del servicio, quien es el beneficiario del subsidio. (...)

Para hacer referencia al cubrimiento frente al consumo básico o de subsistencia es necesario mencionar la forma cómo se conceden los subsidios, al respecto el artículo 99 de la ley en mención, indica:

“ARTÍCULO 99. FORMA DE SUBSIDIAR. *Las entidades señaladas en el artículo 368 de la Constitución Política podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos de acuerdo a las siguientes reglas:*

99.1. Deben indicar específicamente el tipo de servicio subsidiado.

99.2. Se señalará la entidad prestadora que repartirá el subsidio.

99.3. El reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las Ordenanzas y Acuerdos según el caso.

(...)

99.5. Los subsidios no excederán, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia. Los alcaldes y los concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear en el presupuesto municipal, y ejecutar, apropiaciones para subsidiar los consumos básicos de acueducto [y saneamiento básico] de los usuarios de menores recursos y extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, dando prioridad a esas apropiaciones, dentro de las posibilidades del municipio, sobre otros gastos que no sean indispensables para el funcionamiento de éste. La infracción de este deber dará lugar a sanción disciplinaria.

99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierto siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1.

99.7. Los subsidios sólo se otorgarán a los usuarios de inmuebles residenciales y a las zonas rurales de los estratos 1 y 2; las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos al estrato 3.

(...)

99.9. Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

De la lectura de la norma transcrita, se observa que, la Nación, entidades territoriales y entidades descentralizadas podrán conceder subsidios a los usuarios de inmuebles residenciales y de zonas rurales de estratos 1 y 2, en cuanto a los usuarios de estrato 3, las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos.

De igual forma se debe indicar la entidad prestadora que repartirá el subsidio, el cual no excederá, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia, en ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1.

En cuanto al porcentaje de subsidio, mencionado en el numeral 99.6 *ibídem*, en relación con los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011¹⁶ señala:

“ARTÍCULO 125. SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.

Los factores de aporte solidario para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a que hace referencia el artículo 2o de la Ley 632 de 2000 serán como mínimo los siguientes: Suscriptores Residenciales de estrato 5: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Residenciales de estrato 6: sesenta por ciento (60%); Suscriptores Comerciales: cincuenta por ciento (50%); Suscriptores Industriales: treinta por ciento (30%).

(...)” (Subrayas fuera del texto)

¹⁶ Si bien es el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el encabezado de la norma se indica Los artículos no derogados expresamente por los planes de desarrollo posteriores o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior. Así el artículo 125 a la fecha no se encuentra derogado por un plan de desarrollo posterior.

Respecto al aporte solidario o factor de contribución, el cual contribuye a la procedencia de la asignación de subsidios, el artículo 89 señala:

“ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. *Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.*

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

89.1. Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales. Para todos estos, el factor o factores se determinará en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que con base en ellos se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta Ley. (...)

De esta forma, para la procedencia de asignación de subsidios de los estratos 1, 2 y 3, se determina la procedencia para los estratos 5 y 6, usuarios comerciales e industriales el cobro de una contribución que no podrá superar el 20% del valor del servicio para dichos usuarios.

(vi) Suspensión por incumplimiento del servicio público domiciliario de aseo

La Ley 142 de 1994 en sus artículos 140 y 141 señala que el prestador puede suspender o cortar el servicio:

“ARTÍCULO 140. SUSPENSIÓN POR INCUMPLIMIENTO. *<Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes:*

La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3)

períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas.

Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio.

Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión. Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.” (Subrayas fuera del texto)

“ARTÍCULO 141. INCUMPLIMIENTO, TERMINACIÓN Y CORTE DEL SERVICIO. El incumplimiento del contrato por un período de varios meses, o en forma repetida, o en materias que afecten gravemente a la empresa o a terceros, permite a la empresa tener por resuelto el contrato y proceder al corte del servicio. En las condiciones uniformes se precisarán las causales de incumplimiento que dan lugar a tener por resuelto el contrato. Se presume que el atraso en el pago de tres facturas de servicios y la reincidencia en una causal de suspensión dentro de un período de dos años, es materia que afecta gravemente a la empresa, que permite resolver el contrato y proceder al corte del servicio.

La entidad prestadora podrá proceder igualmente al corte en el caso de acometidas fraudulentas. Adicionalmente, y tratándose del servicio de energía eléctrica, se entenderá que, para efectos penales, la energía eléctrica es un bien mueble; en consecuencia, la obtención del servicio mediante acometida fraudulenta constituirá para todos los efectos, un hurto.

La demolición del inmueble en el cual se prestaba el servicio permite a la empresa dar por terminado el contrato, sin perjuicio de sus derechos.” (Subrayas fuera del texto)

En relación con la suspensión por incumplimiento en el servicio público de aseo, en concepto SSPD-OJ-2025-192, esta Oficina señaló:

*“(…) Conforme lo expuesto, se debe tener en cuenta que la suspensión y el corte del servicio son dos medidas diferentes: (i) **la suspensión**, hace referencia a una suspensión temporal o transitoria del suministro del servicio, hasta el momento en que el usuario da cumplimiento a la obligación de pago pendiente, o subsana la situación que generó dicha suspensión; (ii) la terminación del contrato y **corte del servicio**, es una medida que implica que la prestación del servicio cesa de manera definitiva, lo cual se materializa a través del taponamiento o retiro de la acometida.*

En este punto es importante aclarar que, la suspensión temporal del servicio no aplica respecto de los servicios públicos domiciliarios de saneamiento básico, estos son, los de alcantarillado y aseo, así como tampoco es posible efectuar el corte de los mismos, por razones de salubridad pública y política ambiental. (…) (Subrayas fuera del texto)

Aunado a lo anterior, el artículo 2.3.2.2.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 indica:

ARTÍCULO 2.3.2.2.1.4. Continuidad del servicio. *El servicio público de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida, con las frecuencias mínimas establecidas en este capítulo y aquellas que por sus particularidades queden definidas en el PGIRS, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito.* (Subrayas fuera del texto)

Tema que se encuentra acorde con la facturación de dicho servicio, teniendo en cuenta que, por las mismas razones, dicho servicio no se factura de manera independiente, en el sentido que este al no poderse suspender, tampoco puede dejar de ser facturado. Así el artículo 147 de la Ley 142 de 1994 indica:

“ARTÍCULO 147. NATURALEZA Y REQUISITOS DE LAS FACTURAS. *Las facturas de los servicios públicos se pondrán en conocimiento de los suscriptores o usuarios para determinar el valor de los bienes y servicios provistos en desarrollo del contrato de servicios públicos.*

En las facturas en las que se cobren varios servicios, será obligatorio totalizar por separado cada servicio, cada uno de los cuales podrá ser pagado independientemente de los demás con excepción del servicio público domiciliario de aseo y demás servicios de saneamiento básico. Las sanciones aplicables por no pago procederán únicamente respecto del servicio que no sea pagado.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> En las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos podrá preverse la obligación para el suscriptor o usuario de garantizar con un título valor el pago de las facturas a su cargo.

PARÁGRAFO. *Cuando se facturen los servicios de saneamiento básico y en particular los de aseo público y alcantarillado, conjuntamente con otro servicio público domiciliario, no podrá cancelarse este último con independencia de los servicios de saneamiento básico, aseo o alcantarillado, salvo en aquellos casos en que exista prueba de mediar petición, queja o recurso debidamente interpuesto ante la entidad prestataria del servicio de saneamiento básico, aseo o alcantarillado.* (Subrayas fuera del texto)

Así las cosas, se concluye que el servicio público de aseo, por razones de saneamiento y salubridad pública no puede ser suspendido por incumplimiento por parte del usuario en el pago del servicio.

CONCLUSIONES

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

“1. ¿Qué obligaciones específicas tiene un municipio frente a la prestación del servicio de aseo en las zonas urbana y rural, especialmente en su rol de garante de la prestación conforme al artículo 5° de la Ley 142 de 1994 y como responsable de asegurar la prestación eficiente según el artículo 6° ibídem?”

Conforme a las normas citadas, esto es la Ley 142 de 1994 y el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, se puede indicar que, las obligaciones especiales que tiene el municipio frente a la prestación del servicio de aseo son:

- Asegurar la prestación eficiente del servicio público domiciliario de aseo, a través de empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio.
- Garantizar la prestación del servicio público de aseo en las áreas que no se encuentren reportadas como Áreas de Prestación del Servicio (APS) por algún prestador, en condiciones de eficiencia, continuidad y calidad.
- Prestar el servicio de manera directa cuando se agoten los procedimientos de invitación públicas sin que exista oferta de empresas interesadas, o cuando estudios demuestren que la prestación directa resulta más eficiente en términos de costos y calidad.
- Garantizar la prestación del servicio público de aseo a todos los habitantes dentro de su territorio, por parte de las personas prestadoras de servicio público de aseo independientemente del esquema adoptado para su prestación.

“2. ¿Puede una empresa de aseo domiciliario, debidamente constituida y registrada, realizar la prestación del servicio en la zona rural de su área de prestación y cobrar la tarifa correspondiente, aplicando el marco tarifario definido por la CRA, sin requerir autorización adicional del municipio o de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios?”

Teniendo en cuenta que existe libertad de empresa, tal como lo establece la Ley 142 de 1994 en su artículo 10 y el artículo 2.3.2.2.1.11 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que consagra la libre competencia, de manera general, el marco normativo permite que los prestadores del servicio indicados en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, presten el servicio público de aseo con todas sus actividades complementarias, sin requerir autorización previa, siempre que cumplan con las condiciones legales, regulatorias, ambientales y territoriales aplicables.

Una vez constituida y registrada legalmente la empresa prestadora de servicios públicos, de acuerdo con la normatividad establecida para el efecto, deberá aplicar las fórmulas tarifarias establecidas en las resoluciones CRA 720 de 2015 y 853 de 2018, compiladas en la Resolución CRA 943 de 2021; adicionalmente, debe cumplir con las normas de ordenamiento territorial y las normas ambientales.

Finalmente, la ESP deberá definir, previo a la adopción de la metodología tarifaria, el área de prestación del servicio (APS), teniendo en consideración que la misma no puede abarcar más de un municipio. Una vez definida, deberá reportar dicha información al ente territorial y consignarla en el contrato de servicios públicos (CCU) con el usuario.

“3. ¿Es obligación jurídica de un propietario o poseedor de un inmueble que se encuentre en el área de prestación de una empresa y que recibe efectivamente el servicio de aseo, vincularse jurídicamente a la misma a través del contrato de condiciones uniformes y pagar la tarifa facturada, conforme a los artículos 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994?”

La relación contractual entre un prestador de servicios públicos domiciliarios y el propietario, suscriptor o usuario nace cuando el prestador establece las condiciones uniformes en las que se va a prestar el servicio y el propietario o quien utiliza el servicio solicita recibirlo y, tanto este como el inmueble en donde solicita la prestación cumplen con las condiciones previstas por la empresa.

De igual forma, el artículo 9 de la ley *ibídem*, menciona los derechos que tienen los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, y en el numeral 9.2 permite la libre elección del prestador del servicio y del proveedor de los bienes necesarios para su obtención o utilización, en concordancia con lo establecido en el artículo 2.3.2.2.4.2.108 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015; respecto al servicio público de aseo.

De igual forma el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 establece las condiciones de acceso al servicio público domiciliario de aseo y en concordancia con el artículo 16 de la Ley 142 de 1994 se observa que, para el caso del servicio público de aseo es obligatorio vincularse como usuario y cumplir con los deberes respectivos a menos que se acredite que se dispone de alternativas que no perjudiquen a la comunidad.

En ese sentido, cuando exista disponibilidad del servicio y este sea efectivamente prestado, el propietario, poseedor o usuario del inmueble tiene la obligación jurídica de vincularse al contrato de condiciones uniformes y pagar la tarifa correspondiente, en los términos de los artículos 128 y siguientes de la Ley 142 de 1994.

“4. ¿Existen en el marco legal vigente excepciones, distintas al esquema de subsidios y contribuciones regulado en el Capítulo V de la Ley 142 de 1994, que permitan la exoneración total del pago a usuarios que reciben efectivamente el servicio?”

No existen exoneraciones para el pago de los servicios públicos domiciliarios. En efecto, el artículo 99 numeral 99.9 de la Ley 142 de 1994 establece que: *Los subsidios que otorguen la Nación y los departamentos se asignarán, preferentemente, a los usuarios que residan en aquellos municipios que tengan menor capacidad para otorgar subsidios con sus propios ingresos. En consecuencia y con el fin de cumplir cabalmente con los principios de solidaridad y redistribución no existirá exoneración en el pago de los servicios de que trata esta Ley para ninguna persona natural o jurídica.*

En ese sentido, los subsidios constituyen un mecanismo de disminución parcial del valor a pagar, mas no de exoneración total del servicio.

Además de lo anterior, en cuanto a la facturación de los servicios públicos domiciliarios, se puede concluir que las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, además del cargo por consumo, incluyen otros componentes que deben ser reconocidos, aun cuando

el consumo del usuario sea cero (0), por lo que no resulta jurídicamente procedente la exoneración total del pago cuando el servicio es efectivamente prestado.

“5. ¿Cuáles son las obligaciones principales que le asisten al usuario del servicio de aseo una vez la empresa inicia la prestación del servicio en su zona, en particular las establecidas en el Decreto 1077 de 2015, artículos 2º3.2.5.2.2.1 y siguientes?”

Teniendo en cuenta el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 y la Ley 142 de 1994, de manera general, las principales obligaciones de los usuarios en relación con el servicio público de aseo corresponden a:

- Vinculación obligatoria como usuario y cumplir con los deberes respectivos, salvo que se acredite la existencia de alternativas que no generen perjuicio a la comunidad.
- Pagar la tarifa del servicio, teniendo en cuenta que se trata de un contrato en el que se remunera la prestación del servicio específico, de conformidad con las metodologías tarifarias establecidas para el efecto.
- De conformidad con los conceptos citados, específicamente el SSPD-OJ-2024-395, en zonas rurales, si se ha convenido con la comunidad, el usuario debe disponer sus residuos en los sitios de almacenamiento colectivo acordados

“6. ¿Es legalmente viable que los costos de la prestación del servicio en la zona rural sean asumidos íntegramente por los usuarios de la zona urbana, o se configura esto como una violación a los principios de suficiencia financiera y solidaridad establecidos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994?”

La Nación, entidades territoriales y entidades descentralizadas podrán conceder subsidios a los usuarios de inmuebles residenciales y de zonas rurales de estratos 1 y 2, en cuanto a los usuarios de estrato 3, las comisiones de regulación definirán las condiciones para otorgarlos.

De igual forma se debe indicar la entidad prestadora que repartirá el subsidio, el cual no excederá, en ningún caso, del valor de los consumos básicos o de subsistencia, en ningún caso el subsidio será superior al 15% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de éste para el estrato 1.

Así las cosas, para la procedencia de asignación de subsidios de los estratos 1, 2 y 3, se establece el cobro de contribuciones a los usuarios de estratos 5 y 6, así como a los usuarios comerciales e industriales, como mecanismo de solidaridad y redistribución de ingreso en los términos de la Ley 142 de 1994.

En efecto, el esquema de subsidios y contribuciones previsto en la normativa vigente constituye el único mecanismo habilitado para efectuar transferencias entre usuarios, el cual debe aplicarse dentro de los límites legales y regulatorios, evitando generar distorsiones tarifarias o cargas desproporcionadas entre los distintos segmentos de usuarios.

En ese sentido, cualquier traslado de costos entre zonas o grupos de usuarios debe enmarcarse en las metodologías tarifarias definidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y en los instrumentos de política pública adoptados por las entidades

territoriales, garantizando la sostenibilidad financiera del servicio y el respeto por los principios del régimen tarifario.

“8. ¿Es legalmente procedente continuar prestando el servicio de aseo en la zona rural a pesar de no generar equilibrio financiero y comprometer la sostenibilidad del prestador, o es viable suspender la prestación conforme al régimen de suspensión por incumplimiento del Decreto 1077 de 2015?”

La suspensión temporal del servicio no aplica respecto de los servicios públicos domiciliarios de saneamiento básico, esto es, los servicios de alcantarillado y aseo, así como tampoco es posible efectuar el corte de los mismos, por razones de salubridad pública y política ambiental.

En ese sentido, no resulta jurídicamente procedente suspender o interrumpir la prestación del servicio público de aseo, aun cuando no se genere equilibrio financiero o se comprometa la sostenibilidad del prestador.

Lo anterior, por cuanto el servicio público de aseo debe prestarse de manera continua e ininterrumpida, conforme a lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, sin perjuicio de que el prestador pueda acudir a los mecanismos legales y regulatorios previstos para garantizar la sostenibilidad financiera del servicio, tales como la aplicación del régimen tarifario, la gestión de subsidios y contribuciones, y las demás herramientas previstas en la Ley 142 de 1994.

“8. ¿Qué mecanismos jurídicos puede implementar el prestador para garantizar el recaudo efectivo en zona rural, incluyendo la viabilidad de aplicar el cobro coactivo previsto en el artículo 140 de la Ley 142 de 1994?”

De conformidad con las consideraciones expuestas en el presente concepto, en particular en lo relacionado con la facturación, el mérito ejecutivo de las facturas y las acciones de cobro, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos orientados a garantizar el recaudo efectivo de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos.

En ese sentido, el prestador podrá adelantar gestiones de cobro persuasivo y, de ser el caso, acudir a la jurisdicción ordinaria mediante procesos ejecutivos, teniendo en cuenta que las facturas de servicios públicos domiciliarios prestan mérito ejecutivo, en los términos del artículo 130 de la Ley 142 de 1994.

En cuanto a la aplicación del cobro coactivo, es importante precisar que el mismo no es un mecanismo general aplicable a todos los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en la medida en que su ejercicio depende de la naturaleza jurídica del prestador y de la existencia de habilitación legal expresa para adelantar dicho tipo de procesos.

Finalmente, es pertinente reiterar que, tratándose del servicio público de aseo, no es posible acudir a la suspensión o corte del servicio como mecanismo de presión para el recaudo, por lo que el prestador deberá hacer uso de las herramientas legales y judiciales disponibles, así como de esquemas de gestión comercial que permitan mejorar la cultura de pago y la eficiencia en el recaudo.

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

Cordialmente,

OLGA LUCIA MORENO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica