

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **13**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-097

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 (SSPD) 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 Radicados

TEMA: FACTURACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtema: Vigencia de los acuerdos municipales que fijan los porcentajes de subsidios y contribuciones en el servicio público de aseo.

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 SSPD 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 1994⁵, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001⁶.

CONSULTA

La peticionaria formula en su solicitud una serie de interrogantes respecto a la aplicación del régimen de subsidios y contribuciones en el servicio público domiciliario de aseo, particularmente frente a la vigencia de los acuerdos municipales que establecen los porcentajes de subsidios. En ese sentido, las preguntas formuladas serán resueltas de manera general en el aparte de conclusiones del presente concepto.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994.

Ley 1450 de 2011⁷.

Decreto 1077 de 2015⁸.

Concepto SSPD-OJ-2025-002⁹

Concepto SSPD-OJ-2019-496¹⁰.

CONSIDERACIONES

Con el objeto de absolver la consulta presentada, es preciso 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 esta Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, 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.

De igual manera, se reitera que esta Superintendencia no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de

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 modifica parcialmente la Ley 142 de 1994."

⁷ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."

⁸

⁹ Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000002_2025.htm

¹⁰ Disponible para consulta en: https://normograma.info/sspd2024/compilacion/docs/concepto_superservicios_0000496_2019.htm

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.

En ese sentido, en el presente pronunciamiento no se estudiará la legalidad de un acto administrativo de actualización tarifaria emitido por el representante legal de un prestador de servicios públicos domiciliarios, sino que se expondrán de manera general los requisitos para su expedición.

En claro lo anterior, se procederá a resolver sus interrogantes a partir del estudio de los siguientes ejes temáticos: i. Régimen de subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios; y ii) Efectos de la terminación de la vigencia de los acuerdos de los concejos municipales sobre subsidios de servicios públicos domiciliarios.

(i) Régimen de subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios.

En primera medida, es de señalar que el artículo 367 de la Constitución Política determina que: “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.”

A su vez, el artículo 368 ibídem dispone que “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”.

En ese sentido, en el régimen de los servicios públicos domiciliarios, estas disposiciones constitucionales fueron desarrolladas mediante el numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley 142 de 1994 en los siguientes términos:

“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:

(...)

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley (...). (subraya fuera del texto)

En igual sentido, el artículo 89 ibídem, frente a la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos dispuso lo siguiente:

“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. <Ver Notas del Editor> 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.

89.2. <Ver Notas del Editor> <*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. Al presentarse superávits, por este concepto, en empresas de servicios públicos oficiales de orden distrital, municipal o departamental se destinarán a 'fondos de solidaridad y redistribución de ingresos' para empresas de la misma naturaleza y servicio que cumplan sus actividades en la misma entidad territorial al de la empresa aportante. Si los 'fondos de solidaridad y redistribución de ingresos' después de haber atendido los subsidios de orden distrital, municipal o departamental, según sea el caso, presentaren superávits, éstos últimos se destinarán para las empresas de la misma naturaleza y servicio con sede en departamentos, distritos o municipios limítrofes, respectivamente. Los repartos se harán de acuerdo a los mecanismos y criterios que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de agua potable o saneamiento básico y telefonía local fija*, se destinarán a los 'fondos de solidaridad y redistribución de ingresos' del municipio o distrito correspondiente y serán transferidos mensualmente, de acuerdo con los mecanismos que establezcan las comisiones de regulación respectivas. Los superávits, por este concepto, en empresas privadas o mixtas prestatarias de los servicios de energía eléctrica y gas combustible irán a los fondos que más adelante se desarrollan en este mismo artículo.

(...)

89.8. <Ver Notas del Editor> <Numeral modificado por el artículo 7 de la Ley 632 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> En el evento de que los fondos de Solidaridad y Redistribución de

Ingresos no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia será cubierta con otros recursos de los presupuestos de las entidades del orden municipal, distrital, departamental o nacional (...)” (subraya fuera del texto)

De los artículos transcritos se desprende que los recursos de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos – FSRI, están destinados a subsidiar a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, de conformidad con el acuerdo del concejo municipal que los fije. Estos recursos, que tienen destinación específica, es decir, no podrán emplearse para fines distintos a los previstos en la Constitución y en la Ley.

En ese sentido, los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos son el mecanismo administrativo para hacer efectivo el principio de solidaridad, y a través de ellos se canalizan los recursos provenientes de contribuciones y aportes definidos por los concejos municipales.

Adicionalmente, por mandato constitucional y legal, y con el propósito de lograr el equilibrio entre subsidios y contribuciones, los municipios deben entregar recursos de su presupuesto, destinados al otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, facilitándoles así el pago de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que reciben.

En cuanto a la aplicación de estos subsidios, el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, regula los subsidios en el régimen tarifario, condicionando su otorgamiento al esquema de solidaridad y redistribución de ingresos previsto en la ley.

A su vez, el artículo 2.3.4.1.1.3 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, desarrolla el artículo 97 de la Ley 142 de 1994 (que permite subsidiar los cargos de la conexión domiciliaria incluyendo la acometida y el medidor) y establece que, en materia de acueducto, alcantarillado y aseo, se podrán subsidiar: i) el consumo básico o consumo de subsistencia, ii) el cargo fijo y iii) los costos de la conexión domiciliaria, es decir, la acometida y el medidor.

Ahora bien, respecto de los criterios para fijar el valor de los subsidios, así como de las competencias específicas para establecerlos, resulta pertinente traer a colación lo señalado por esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) en el Concepto SSPD-OJ-2025-002. Veamos:

“En cuanto a los porcentajes máximos, tanto de los subsidios, como de los aportes solidarios que deben efectuar los usuarios de estratos 5 y 6, comerciales e industriales, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011 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%).

De conformidad con lo previsto en los artículos 15.2, 16 y 87.3 de la Ley 142 de 1994, los usuarios de servicios suministrados por productores de servicios marginales independientes o para uso particular, y ellos mismos en los casos de autoabastecimiento, en usos comerciales en cualquier clase de suelo y de vivienda campestre en suelo rural y rural suburbano, deberán hacer los aportes de contribución al respectivo fondo de solidaridad y redistribución del ingreso, en los porcentajes definidos por la entidad territorial. La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico regulará la materia.

PARÁGRAFO 1o. Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años, no obstante, estos factores podrán ser modificados antes del término citado, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones.

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de los cobros de los servicios públicos domiciliarios, se considerará a las personas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, como suscriptores industriales.’ (Subraya fuera de texto)

Respecto de la vigencia de la citada disposición, debe indicarse que si bien la misma está contenida en la Ley que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2010 – 2014, ha mantenido su vigencia, por cuanto no fue derogada por los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015 y 336 de la Ley 1955 de 2019, que contienen los planes de desarrollo correspondientes a los cuatrienios subsiguientes.

En cuanto al porcentaje de subsidios aplicados a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, el cual puede ser igual o inferior al máximo referido en la norma transcrita, ha de indicarse que este dependerá de lo que establezca el respectivo Concejo Municipal, una vez se haya cumplido con la metodología para la determinación del equilibrio desarrollada en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

En todo caso, es de advertir que el párrafo primero del referido artículo 125, establece una vigencia de cinco (5) años para los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los concejos municipales o distritales, los cuales en todo caso, podrán ser modificados antes de este término, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones teniendo en cuenta la metodología del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, con la cual se procura asegurar que los recursos recibidos sean suficientes para cubrir el monto total de los subsidios otorgados por los entes territoriales.

Bajo el contexto anterior, esta Oficina Asesora Jurídica mediante concepto SSPD-OJ-2019-496 se refirió al régimen de subsidios y contribuciones en los siguientes términos:

‘(...) El derecho que tienen las personas de menores ingresos a recibir subsidios que garanticen su acceso efectivo a los servicios públicos domiciliarios, deviene de claros mandatos constitucionales contenidos en los artículos 367 y 368 de nuestra Constitución Política, que señalan que (i) el régimen tarifario de los servicios públicos se funda en los

principios de costos y de solidaridad y redistribución de ingresos, y (ii) los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas, podrán conceder subsidios en los respectivos presupuestos para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubran sus necesidades básicas.

En desarrollo de dichos mandatos, el numeral 29 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994, define los subsidios como “la 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”, mientras que el numeral 3 del artículo 5 de la misma norma, señala que es competencia de los municipios disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos con cargo a su presupuesto.

De acuerdo con las disposiciones citadas, se desprende que el otorgamiento de subsidios a las tarifas de los servicios públicos domiciliarios es una responsabilidad que le corresponde a la Nación, los municipios y departamentos, siempre que existan recursos disponibles para tal efecto y exista ausencia de equilibrio entre subsidios y contribuciones, éstas últimas a cargo de los usuarios de estratos 5 y 6 y comerciales e industriales.

*Dichos subsidios, una vez aprobados conforme al procedimiento previsto en el Capítulo 2 de la Sección 5 del Título 4 del Decreto Único Reglamentario No. 1077 de 2015, tienen destinación específica, en tanto los mismos responden a las proyecciones matemáticas hechas por los prestadores **durante el año inmediatamente anterior**, para garantizar el equilibrio exacto entre los subsidios por aplicar y las contribuciones por cobrar.*

*Así mismo, el “Régimen Tarifario de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, contempla, por un lado, como la regla concerniente al sistema de subsidios, al que tienen derecho las personas de menores ingresos, para que puedan pagar las tarifas correspondientes a sus necesidades básicas y por el otro, criterios como el de solidaridad y redistribución de ingresos, conforme al cual al poner en práctica el régimen tarifario, se adoptarán medidas para asignar recursos a **fondos de solidaridad y redistribución**, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas. (...)’*

En este orden de ideas, tanto el municipio como el prestador, en el proceso de determinación del equilibrio entre subsidios y contribuciones, deben dar cumplimiento a las obligaciones que se encuentran a su cargo, de manera que para el otorgamiento de recursos por concepto de subsidios el ente territorial debe verificar que el prestador haya aplicado la metodología antes mencionada para tales servicios, asegurando que el monto a aportar, sumado al de las contribuciones, sea suficiente para aplicar los subsidios en los porcentajes determinados por el concejo.”

Del anterior pronunciamiento, se entiende que la aplicación del porcentaje de subsidios para usuarios de estratos 1, 2 y 3, en atención a los límites establecidos en el artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, dependerá de lo que establezca el respectivo Concejo Municipal, una vez se haya cumplido con la metodología para la determinación del equilibrio desarrollada en el artículo 2.3.4.2.2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015.

En todo caso, advierte la OAJ, que el párrafo primero del referido artículo 125, establece una vigencia de cinco (5) años para los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los concejos municipales o distritales, y estos podrán ser modificados antes de este término por estos mismos órganos, cuando varíen las condiciones para garantizar el equilibrio entre subsidios y contribuciones, siempre teniendo en cuenta la metodología del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, procurando que los recursos recibidos sean suficientes para cubrir el monto total de los subsidios otorgados por los entes territoriales.

En consecuencia, de conformidad con las competencias asignadas a los concejos municipales en el numeral 3 del artículo 5, y en el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, los acuerdos que estos expidan son el instrumento normativo para organizar y determinar por un periodo máximo de cinco (5) años, el esquema de subsidios y contribuciones aplicable en el respectivo municipio.

Para tal fin, estos acuerdos deberán emitirse de conformidad con las reglas establecidas en la Sección de subsidios y contribuciones para acueducto, alcantarillado y aseo del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, en especial su artículo 2.3.4.2.2 (metodología para determinar factores de subsidios y contribuciones), que establece cómo deben calcularse, en función de costos, usuarios y recursos disponibles, y una vez adoptados, serán aplicables en la facturación.

(ii) Efectos de la terminación de la vigencia de los acuerdos de los concejos municipales sobre subsidios de servicios públicos domiciliarios.

De conformidad con lo expuesto en el literal anterior, a continuación, se expondrán los efectos del vencimiento de la vigencia de los acuerdos municipales en materia de fijación de subsidios expedidos por los concejos municipales.

En primer lugar, es importante señalar que de conformidad con lo señalado en el párrafo 1 del artículo 125 de la Ley 1450 de 2011, *“Los factores de subsidios y contribuciones aprobados por los respectivos Concejos Municipales tendrán una vigencia igual a cinco (5) años (...)”*. En ese sentido, una vez transcurrido ese término, si el Concejo Municipal no ha expedido un nuevo acuerdo que fije los factores y subsidios en materia de servicios públicos para un nuevo periodo de tiempo, se entiende que no habrá norma aplicable en materia de subsidios en el ámbito local.

En ese sentido, de conformidad con el mencionado artículo 125, así como por lo dispuesto en la Ley 142 de 1994, artículos 5.3 y 89, la competencia para definir la existencia, y alcance de la aplicación de subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios es de los concejos municipales, quienes, mediante acuerdos, establecen la creación y regulación de los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y el manejo de los subsidios y contribuciones en servicios públicos.

Si la propia ley limita temporalmente la vigencia de los factores y solo el concejo puede fijarlos, una vez vencido ese término, sin nuevo acuerdo, no hay norma local vigente que determine dichos factores, lo que en técnica jurídica se traduce en un vacío normativo sobre ese punto.

En consecuencia, de presentarse esta situación, en la práctica no existe fundamento jurídico vigente para seguir aplicando los factores del acuerdo municipal vencido. Lo anterior por cuanto en aplicación del principio de legalidad en materia tarifaria, condensado en los criterios que definen el régimen tarifario en materia de servicios públicos, establecidos en los artículos 87 y 90 de la Ley 142 de 1994, se exigen que las tarifas y sus componentes, incluidos subsidios y contribuciones, tengan soporte en normas vigentes, expedidas por las autoridades competentes.

Al expirar el término que la ley da a los factores, y no existir norma que disponga su prórroga, no hay soporte jurídico para seguir aplicándolos.

En consecuencia, corresponde al alcalde y al concejo municipal adelantar las gestiones para la expedición de nuevos acuerdos en materia de subsidios a los servicios públicos.

Lo anterior, en aplicación de: i) los artículos 313 y 315 de la Constitución Política que, asignan respectivamente a los concejos municipales y los alcaldes, funciones específicas en materia de expedición de normas necesarias para el control y la prestación eficiente de los servicios a cargo del municipio; ii) los artículos 5.3 y 89 de la Ley 142 de 1994, que obligan a los municipios a crear y regular, por medio de sus concejos, los fondos de solidaridad y redistribución y el manejo de los subsidios y contribuciones; y iii) el artículo 125, parágrafo 1 de la Ley 1450 de 2011, que fija una vigencia finita a los factores de subsidio, imponiendo de hecho al ente territorial el deber de renovar oportunamente los acuerdos que los contienen.

De esta combinación resulta que la iniciativa y aprobación del nuevo acuerdo corresponde al alcalde (que lo propone) y al concejo (que lo adopta), dentro de sus competencias propias.

Finalmente, es importante señalar que el prestador no tiene la competencia para prorrogar “de hecho” la aplicación de un acuerdo que ha perdido su vigencia, pues ante la ausencia de reglas vigentes en la materia, deberá facturar aplicando únicamente la tarifa regulatoria definida por la Comisión de Regulación respectiva, sin subsidios ni contribuciones, mientras no exista acuerdo vigente que los defina.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones y se resuelven los interrogantes planteados en la solicitud de concepto:

“1. ¿Todos los municipios y distritos del país deben contar obligatoriamente con un acuerdo municipal vigente que establezca los porcentajes de subsidios y contribuciones aplicables al servicio público domiciliario de aseo?”

En el marco del régimen de los servicios públicos domiciliarios, es posible concluir que de subsidios en los servicios públicos domiciliarios está fundamentado en la Constitución Política y en la Ley 142 de 1994, que establecen la obligación de los municipios de otorgar subsidios a los usuarios de menores ingresos. Este mecanismo busca garantizar el acceso a servicios básicos esenciales, promoviendo la solidaridad y la redistribución de ingresos.

En consecuencia, se entiende que los municipios y distritos, en el marco de sus competencias, deberán contar con un acuerdo municipal o distrital vigente que establezca los factores aplicables, cuando se adopte el esquema de subsidios y contribuciones en el respectivo servicio, en el marco del esquema de solidaridad.

Lo anterior deriva de: (i) la reserva normativa en cabeza del concejo para fijar los factores, (ii) el deber de aplicar el esquema de solidaridad en los términos de la Ley 142 de 1994, y (iii) la exigencia reglamentaria de que la adopción de los factores se haga mediante acuerdo con base en la metodología del Decreto 1077 de 2015.

“2. Teniendo en cuenta que dichos acuerdos municipales tienen una vigencia determinada (generalmente de cinco años), ¿Cuál debe ser el procedimiento a seguir cuando se cumple la vigencia del acuerdo municipal y el concejo municipal no ha expedido un nuevo acuerdo que establezca los factores de subsidios y contribuciones?”

Vencido el término de vigencia del acuerdo que fijó los factores de subsidios y contribuciones, sin que el concejo expida un nuevo acuerdo, se configura un vacío normativo en el ámbito local respecto de esos factores.

En ese escenario, no existe fundamento jurídico vigente para seguir aplicando los factores de subsidios y contribuciones establecidos en el acuerdo vencido.

En consecuencia, corresponde en el marco de las competencias constitucionales y legales, adelantar las actuaciones necesarias para la expedición de un nuevo acuerdo que establezca los factores aplicables conforme a la normatividad vigente.

“3. En caso de que el acuerdo municipal haya perdido vigencia y no exista uno nuevo expedido por el concejo municipal:

- *¿Puede la empresa prestadora del servicio público continuar aplicando los porcentajes establecidos en el acuerdo anterior hasta tanto se expida uno nuevo?*

No. Al haber expirado la vigencia del acuerdo, los factores allí contenidos dejan de tener soporte jurídico, por lo que no pueden seguir aplicándose, ni siquiera a título de “ultraactividad” o mientras se expide un nuevo acuerdo.

En ese sentido, los prestadores deben ceñirse a lo dispuesto en los actos de carácter general vigentes y carecen de competencia para fijar, modificar o mantener factores más allá de lo definido por el concejo municipal.

En consecuencia, se precisa que el prestador no puede “prorrogar de hecho” la vigencia del acuerdo vencido ni asumir funciones propias del concejo, por lo que, una vez vencida la vigencia, resulta jurídicamente procedente la facturación sin aplicación de subsidios ni contribuciones mientras no exista un acuerdo vigente que los defina.

- *¿Debe suspenderse la aplicación de subsidios en la facturación del servicio?*

Sí. Ante la inexistencia de un acuerdo vigente que establezca factores, resulta jurídicamente procedente la suspensión de la aplicación de subsidios y contribuciones en la facturación del servicio de aseo, procediendo a facturar la tarifa resultante de la aplicación del régimen tarifario de la Comisión de Regulación respectiva, sin los descuentos ni recargos asociados al esquema de solidaridad.

Esta actuación se fundamenta en: (i) el principio de legalidad de las tarifas y de los subsidios, y (ii) la prohibición de destinar recursos públicos sin habilitación expresa, así como de imponer contribuciones sin norma que lo autorice.

- *¿Qué entidad es responsable de adoptar las medidas necesarias para restablecer el esquema de subsidios?”*

La responsabilidad recae en el municipio o distrito, a través del alcalde (que presenta el proyecto de acuerdo) y del concejo (que lo discute y aprueba), quienes deberán, en el marco de sus competencias, adoptar el acuerdo con los factores aplicables de subsidios y contribuciones que permitan restablecer el esquema de solidaridad.

El prestador, por su parte, tiene un deber de coordinación y de advertencia, que se materializa en informar formalmente al ente territorial sobre el vencimiento de la vigencia, el riesgo para la continuidad del esquema de subsidios y la necesidad de adoptar un nuevo acuerdo, sin que ello implique asumir la función normativa.

“4. En caso de que el municipio no expida oportunamente el acuerdo correspondiente:

- *¿existe algún mecanismo o procedimiento que permita a las empresas prestadoras solicitar formalmente la adopción de los factores de subsidios y contribuciones?*

En ningún caso el prestador puede adoptar unilateralmente factores de subsidios y contribuciones ni sustituir al concejo municipal o distrital, pues la normativa vigente no establece la posibilidad de que los prestadores asuman dicha competencia.

Sin embargo, podrán emplearse herramientas de gestión y de derecho de petición, para que el prestador advierta al alcalde y al concejo sobre el vencimiento o ausencia de acuerdos en materia de subsidios de servicios públicos, los efectos en la facturación y la necesidad de adoptar un nuevo acuerdo.

De igual manera, puede interponer derechos de petición ante el municipio para requerir información sobre el estado del proyecto de acuerdo y las medidas previstas para garantizar el esquema de solidaridad.

Finalmente, de ser necesario, los usuarios o el propio prestador pueden acudir a mecanismos de control (por ejemplo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo frente a eventuales

omisiones o irregularidades en la adopción de los acuerdos), sin que ello implique una sustitución de competencias.

- *¿Qué implicaciones regulatorias o de vigilancia podrían generarse para el municipio o para el prestador del servicio?”*

La omisión en la adopción oportuna de acuerdos podría configurar un incumplimiento de las autoridades del municipio o distrito, de sus deberes derivados del régimen de servicios públicos, el cual es susceptible de observaciones por parte de los organismos de control y de la propia SSPD en su función de vigilancia sobre la protección de los usuarios y la adecuada prestación del servicio.

Por otra parte, la aplicación de subsidios o contribuciones por parte del prestador sin soporte en un acuerdo vigente podría constituir una infracción al régimen de servicios públicos, susceptible de actuaciones administrativas de inspección, vigilancia y control por parte de la SSPD. Esta situación también puede generar riesgos en materia de manejo de recursos públicos (subsidios financiados con recursos municipales) y en la transparencia de la facturación a los usuarios.

Por el contrario, si el prestador suspende la aplicación de subsidios y contribuciones ante la ausencia de acuerdo vigente y lo hace de manera transparente y comunicada, se entiende ajustado al principio de legalidad, sin perjuicio de la responsabilidad del ente territorial por la no adopción del acuerdo.

“5. Finalmente, ¿Cuál sería la actuación correcta de una empresa prestadora del servicio público de aseo frente a la facturación y reconocimiento de subsidios cuando no exista un acuerdo municipal vigente que establezca los porcentajes aplicables?”

Ante la inexistencia de un acuerdo municipal o distrital vigente que defina factores de subsidios y contribuciones en el servicio de aseo, la actuación jurídicamente adecuada del prestador comprende, de manera articulada, informar por escrito al alcalde y al concejo municipal/distrital sobre: (i) el vencimiento del acuerdo, (ii) la imposibilidad jurídica de seguir aplicando los factores vencidos, y (iii) la necesidad de tramitar y aprobar un nuevo acuerdo con base en la metodología del Decreto 1077 de 2015.

Adicionalmente, a partir de la expiración de la vigencia del acuerdo respectivo, el prestador deberá suspender la aplicación de subsidios y contribuciones en la facturación del servicio de aseo, facturando la tarifa regulatoria sin el componente de subsidios/contribuciones, mientras no exista nuevo acuerdo.

De igual manera, se considera importante comunicar a los usuarios, de manera clara y previa en la medida de lo posible, los cambios en la facturación derivados de la expiración del acuerdo, explicando que la modificación obedece a la ausencia de factores definidos por el concejo y que el prestador no tiene competencia para mantenerlos sin soporte normativo.

Por último, se sugiere mantener la trazabilidad contable y financiera de los recursos asociados a subsidios y contribuciones, evitando recaudar o aplicar montos sin habilitación legal y

conservando los soportes de la comunicación con el municipio y los usuarios para efectos de la supervisión de la SSPD.

Con las anteriores actuaciones, el prestador respeta el principio de legalidad, no asume competencias propias del concejo y colabora activamente con el ente territorial para que se restablezca, a la mayor brevedad posible, el esquema de subsidios y contribuciones mediante la expedición del acuerdo correspondiente.

Finalmente, se informa 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,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)