

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página **1** de **15**

Bogotá, D.C.,

CONCEPTO SSPD-OJ-2026-125

Señor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

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: SUBSIDIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Subtema: Procedencia de subsidios para usuarios provisionales en programas de regularización de conexiones en el servicio público domiciliario de acueducto.

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.

De igual forma, en sede de consulta esta Superintendencia no decide situaciones particulares y concretas ni emite órdenes sobre casos específicos, y tampoco 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 solicita a esta Superintendencia concepto jurídico respecto de la procedencia de aplicar subsidios a usuarios vinculados en condición de provisionalidad dentro de un programa de regularización de conexiones irregulares en el servicio público domiciliario de acueducto.

Las preguntas específicas planteadas sobre el particular serán transcritas y respondidas de manera puntual en las conclusiones.

NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Constitución Política de Colombia.

Ley 142 de 1994.

Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015⁷.

Concepto SSPD-OJ-2025-002

Concepto SSPD-OJ-2025-258

Concepto SSPD-OJ-2025-310

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 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.

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

En ese sentido, las consideraciones que siguen constituyen una orientación general sobre la forma en que debe interpretarse el régimen de subsidios en servicios públicos domiciliarios frente a escenarios de provisionalidad o regularización de conexiones irregulares. Bajo estas precisiones, a continuación, se desarrollarán los ejes temáticos necesarios para resolver las inquietudes planteadas:

i. Naturaleza jurídica de los subsidios en servicios públicos domiciliarios

La Constitución Política en su artículo 367 señala 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.

Adicionalmente, su artículo 368 indica 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.

De lo anterior se desprende, que la ley puede permitir que municipios y departamentos concedan subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar tarifas de servicios públicos, y que la ley establecerá el régimen de subsidios y contribuciones.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 142 de 1994 precisó en su artículo 14.29. la definición de subsidio en materia de servicios públicos domiciliarios 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”*.

Adicionalmente, la citada ley consagró el principio de solidaridad y redistribución de ingresos con el fin de materializar el mandato constitucional de los subsidios, disponiendo que los concejos municipales y distritales deben crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos para canalizar los recursos provenientes de contribuciones de solidaridad y otras fuentes, destinados a subsidiar a los usuarios de menores ingresos en los servicios públicos domiciliarios.

En ese sentido, el numeral 87.3 del artículo 87 dispone entre los criterios para definir el régimen tarifario, el de asignar recursos a fondos de solidaridad y redistribución:

“ARTÍCULO 87. CRITERIOS PARA DEFINIR EL RÉGIMEN TARIFARIO. El régimen tarifario estará orientado por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

(...)

87.3. Por solidaridad y redistribución se entiende que 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.”

Este criterio permite la definición de un régimen de subsidios con el objetivo de apoyar a los usuarios de menores ingresos, mediante la asignación de recursos a fondos de solidaridad y redistribución.

En adición a lo anterior, el artículo 89 de la citada Ley 142 de 1994, estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS. <Ver Notas del Editor> *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.
(...).”

De conformidad con lo anterior, el citado artículo desarrolla el esquema de contribuciones de solidaridad y la canalización a través de Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI). En ese sentido, la norma estableció la obligación de los concejos municipales o distritales de crear los FSRI, y que los recursos de dichos fondos se destinan a dar subsidios a usuarios de estratos 1, 2 y 3 como inversión social en los términos de la ley.

En ese mismo sentido, el artículo 99 de la Ley 142 de 1994, dispuso los requisitos que deben cumplir las entidades competentes para otorgar subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, de la siguiente manera:

“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. <Aparte entre paréntesis cuadrados [...] adicionado mediante FE DE ERRATAS. El texto corregido es el siguiente:> 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. <Ver Notas del Editor> 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.

(...)”

De conformidad con las reglas específicas del citado artículo, se entiende que los subsidios deben estar debidamente delimitados y presupuestados por la autoridad territorial, y tienen una destinación específica y deben dirigirse a “usuarios de menores ingresos”, entendidos en la práctica como usuarios residenciales de estratos 1, 2 y, en condiciones definidas por la regulación para el estrato 3.

Ahora bien, la regulación sectorial compilada en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 desarrolla el esquema de subsidios y contribuciones para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del esquema de solidaridad y redistribución de ingresos previsto en la Ley 142 de 1994.

En particular, el artículo 2.3.4.1.2.6 regula la aplicación de los subsidios por parte de los alcaldes a estos servicios, indicando lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.3.4.1.2.6. Criterios de asignación. El Alcalde municipal o distrital o el Gobernador, según sea el caso, definirán los criterios con los cuales deberán asignarse los recursos destinados a sufragar los subsidios, en concordancia con lo establecido por la Ley 142 de 1994 y por este capítulo.

PARÁGRAFO: *Cuando el monto de los recursos aprobado por las autoridades competentes en el Fondo de Solidaridad no sea suficiente para cubrir la totalidad de los subsidios previstos, la entidad prestadora de los servicios públicos domiciliarios, deberá prever el plan de ajuste tarifario requerido.”*

De esta manera, el Decreto 1077 estructura reglamentariamente la operación del sistema de subsidios y contribuciones, partiendo de que los recursos incorporados a los FSRI conservan su carácter de recursos de destinación específica, conforme a los artículos 5.3, 87, 89 y 99 de la Ley 142 de 1994.

Sobre el anterior marco normativo, esta Oficina Asesora Jurídica ha reiterado que los recursos de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI– tienen destinación específica y, en consecuencia, no pueden emplearse para fines distintos a los previstos en la Constitución y la Ley 142 de 1994.

Al respecto, el Concepto de la OAJ nro. SSPD-OJ-2025-002 fue enfático al señalar 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 (...) recursos que tienen destinación específica, es decir, no podrán emplearse para fines distintos a los previstos en la Constitución y en la Ley”*.

Adicionalmente, el Concepto OAJ nro. SSPD-OJ-2025-258 precisó que *“los subsidios tienen origen constitucional y destinación específica (...) por lo tanto, no pueden ser considerados ingresos del prestador del servicio”*.

A su vez, el Concepto nro. SSPD-OJ-2025-310 indicó que los subsidios corresponden al *“recaudo de los recursos necesarios para cubrir la diferencia entre el valor que un usuario paga (...) y el costo del suministro (...) calculado de conformidad con la regulación vigente”*, lo que supone una estricta sujeción a la estructura tarifaria y presupuestal en cada entidad territorial. En este contexto, desde una perspectiva general del régimen de subsidio en servicios públicos domiciliarios, la aplicación de subsidios no puede extenderse por analogía a hipótesis no previstas expresamente por el ordenamiento cuando ello comprometa recursos públicos de destinación específica.

En consecuencia, los recursos de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos no pueden destinarse a fines distintos de aquellos previstos por la Constitución, la ley y la regulación, y que la asignación de subsidios exige sujeción estricta a la estructura tarifaria y presupuestal vigente, y por tanto, la aplicación de subsidios no puede extenderse por analogía a hipótesis no previstas expresamente por el ordenamiento, cuando ello comprometa recursos públicos de destinación específica.

ii. Subsidios y necesidad de vinculación formal al servicio

El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 previamente citado, indica que los subsidios en la factura de los servicios públicos estarán destinados a los “usuarios de menores ingresos”. En ese sentido, resulta relevante precisar el alcance legal de la definición de suscriptor y/o usuario, establecidas en el artículo 14 de la referida Ley 142, pues estas son categorías que se insertan en una relación jurídica de prestación del servicio. Veamos:

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

(...)

14.31. SUScriptor. Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos.

(...)

14.33. USUARIO. Persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.” (Subraya fuera del texto)

De conformidad con lo anterior, la condición de suscriptor se adquiere con la celebración de un contrato de condiciones uniformes con el prestador del servicio, y en el mismo sentido, un usuario es un beneficiario de la prestación del servicio en un inmueble receptor del servicio, y esto implica la suscripción previa de un contrato de condiciones uniformes.

Ahora bien, el artículo 128 ibídem, dispone que el 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”.*

A renglón seguido, el artículo 129 de la misma norma, indica que *“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 consecuencia, se perfecciona la existencia de un contrato de servicios públicos domiciliarios, y, por ende, la existencia de una relación jurídica desde el momento de la solicitud del servicio por parte del suscriptor, y la aceptación por parte de la empresa.

Bajo esta precisión jurídica, se indica que la referencia legal a “usuarios” en materia de otorgamiento de subsidios no puede entenderse de manera aislada o puramente fáctica, sino dentro del marco del contrato de servicios públicos y del régimen comercial y tarifario aplicable.

Lo anterior obedece a que el subsidio no constituye un beneficio autónomo desligado de la prestación regular del servicio, sino un componente del régimen tarifario que se aplica sobre usuarios clasificados, estratificados e incorporados al sistema comercial del prestador conforme a la regulación expedida por la comisión de regulación competente.

Desde esta perspectiva, cuando se informa que los vinculados al programa de regularización no adquieren la calidad de suscriptores formales, se encuentran sometidos a una facturación no definitiva y no se produce la legalización del servicio ni del predio, no se está ante una

relación plenamente consolidada en los términos ordinarios del contrato de servicios públicos para efectos de aplicar subsidios financiados con recursos públicos.

La regularización puede responder a fines legítimos de control, normalización y formalización futura, pero ello no equivale, por sí solo, a habilitar la aplicación inmediata del esquema de subsidios previsto para usuarios residenciales formalmente vinculados.

iii. Alcance de la estratificación socioeconómica frente al reconocimiento de subsidios y Viabilidad de excluir del subsidio a usuarios en condición de provisionalidad

La estratificación socioeconómica constituye un instrumento legal de clasificación de los inmuebles residenciales para efectos de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. En efecto, el numeral 14.8 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994 la define como la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio que deben recibir servicios públicos, y el artículo 101 ibídem dispone que es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir dichos servicios, siendo obligación indelegable del alcalde adelantar la estratificación respectiva.

Sobre el particular, se precisa que la estratificación sirve de base para la aplicación diferencial de tarifas y para la asignación de subsidios y contribuciones, pero no determina por sí misma el valor de la tarifa ni el porcentaje del subsidio, sino que opera como un mecanismo de focalización para identificar sectores con distintos niveles socioeconómicos. Así las cosas, la sola existencia de un certificado de estratificación socioeconómica no agota los presupuestos jurídicos exigidos para el reconocimiento del subsidio.

Lo anterior, por cuanto el subsidio en servicios públicos domiciliarios no se deriva exclusivamente del estrato del inmueble, sino del cumplimiento concurrente del régimen legal y reglamentario previsto para su aplicación. En esa línea, los artículos 5.3, 89 y 99 de la Ley 142 de 1994 establecen que corresponde a los municipios disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, con cargo a los recursos legalmente previstos y dentro de los criterios definidos por la ley.

A su turno, la regulación compilada en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 estructura el esquema de subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo; en particular, el artículo 2.3.4.1.2.6 regula la aplicación de subsidios, el artículo 2.3.4.1.2.11 prevé la transferencia de recursos territoriales a los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, y el artículo 2.3.4.2.2 establece la metodología para el equilibrio entre subsidios y contribuciones a partir de las proyecciones y disponibilidades del respectivo fondo.

Frente a la aplicación de este marco normativo en materia de subsidios, resulta importante hacer referencia a lo conceptuado por esta Oficina Asesora en el Concepto SSPD-OJ-2025-310. Veamos:

“Conforme con las normas en cita, es de resaltar que los subsidios, en el marco de la Ley de servicios públicos domiciliarios, se concibió como un recaudo destinado a cubrir la diferencia

entre el valor que un usuario paga por el consumo básico del servicio público domiciliario y su costo económico de referencia. Recaudo que debe atender lo señalado respecto del control social de estos servicios, el cual contempla el análisis y estudio de un monto de subsidios que debe conceder el municipio con sus recursos presupuestales.

Aspecto anotado, que a su vez es reiterado por el artículo 89 de la citada Ley, el cual, al referirse sobre la aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, resalta la aplicación de los subsidios en consideración del recaudo de la contribución, es decir, las sumas que resulten del cruce de estos dos aspectos, los cuales, a su vez, tiene el carácter de ser públicos y con destinación específica. Recursos que son asignados por los FSRJ y que, en el evento de no ser suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios necesarios, la diferencia debe ser cubierta con otros recursos de los presupuestos del ente territorial que se trate.”

En ese sentido, de conformidad con el pronunciamiento de la OAJ, el subsidio corresponde al recaudo de los recursos necesarios para cubrir la diferencia entre el valor que paga el usuario y el costo económico de referencia del servicio, calculado conforme a la regulación vigente, lo que supone necesariamente una relación formal de prestación del servicio y la aplicación de la metodología legal y reglamentaria correspondiente.

De lo anterior se sigue que la certificación de estrato, aunque relevante para la eventual focalización del beneficio, no constituye por sí sola, título jurídico suficiente para exigir la aplicación de subsidios cuando aún no existe una vinculación formal al servicio.

Adicionalmente, se precisa en la consulta que los usuarios incorporados al programa de regularización se encuentran en un esquema de facturación no definitiva, suscriben convenios de regularización bajo condiciones transitorias, no adquieren la calidad de suscriptores formales y no se produce la legalización del servicio ni del predio. Bajo esas condiciones, no se encuentra plenamente configurada la relación jurídica ordinaria de prestación del servicio a la que se refiere el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, ni se ha consolidado la incorporación definitiva del usuario al sistema comercial del prestador.

En consecuencia, mientras subsista dicha provisionalidad y no se formalice la relación contractual y tarifaria propia del servicio público domiciliario, el certificado de estratificación del inmueble no habilita por sí mismo el reconocimiento del subsidio. Tal certificado podrá resultar pertinente para una futura incorporación del inmueble al sistema formal y para la posterior aplicación del régimen tarifario correspondiente; sin embargo, no reemplaza la necesidad de que concurren los demás presupuestos normativos para la aplicación del subsidio, esto es, la existencia de un usuario formalmente vinculado al servicio, la clasificación del inmueble y del uso respectivo, el acuerdo territorial que fije los porcentajes de subsidio y la disponibilidad de recursos en el correspondiente Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

En ese mismo sentido, desde una perspectiva general del régimen jurídico de subsidio, resulta jurídicamente viable que la empresa prestadora excluya del régimen de subsidios a los usuarios en condición de provisionalidad dentro del programa de regularización descrito, siempre que tal exclusión obedezca a la ausencia de los presupuestos legales y reglamentarios requeridos para acceder al subsidio y no a una decisión arbitraria. Ello se explica porque los subsidios hacen

parte de un sistema reglado, sujeto a los criterios de solidaridad, redistribución, suficiencia financiera y transparencia previstos en los artículos 87 y 88 de la Ley 142 de 1994, así como a la destinación específica de los recursos públicos que los financian.

Adicionalmente, los artículos 87 y 88 de la Ley 142 de 1994 disponen que el régimen tarifario debe aplicarse conforme a criterios de eficiencia, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, y que las empresas se sujetarán al régimen de regulación tarifaria definido por las comisiones de regulación. En ese contexto, los subsidios hacen parte de un sistema reglado, no discrecional, cuya aplicación exige correspondencia con las categorías de usuarios y con la metodología tarifaria vigente.

Bajo esa lógica, en principio, resulta jurídicamente viable que un prestador excluya del régimen de subsidios a quienes se encuentran en condición de provisionalidad dentro de un programa de regularización, siempre que tal exclusión obedezca a la ausencia de los presupuestos normativos para acceder al subsidio y no a un criterio arbitrario o discriminatorio. En el supuesto planteado en la consulta, la exclusión se soporta en que los vinculados no tienen todavía la calidad de suscriptores formales, no existe legalización del servicio ni del predio y la facturación que se les aplica es transitoria y no definitiva.

Por ende, extender su aplicación a usuarios que todavía no se encuentran formalmente incorporados al régimen ordinario de prestación del servicio podría implicar el desconocimiento de la estructura legal del subsidio y comprometer recursos públicos por fuera de los supuestos expresamente autorizados por el ordenamiento

Sin embargo, debe precisarse que, una vez culmine el proceso de regularización y se configure una vinculación formal al servicio, el prestador deberá aplicar integralmente el régimen jurídico correspondiente, incluida la clasificación del usuario, la incorporación del estrato socioeconómico y, si a ello hubiere lugar, la aplicación de los subsidios aprobados por la entidad territorial dentro de los límites y condiciones legalmente previstos.

Ahora bien, frente a los eventuales riesgos derivados de la aplicación de subsidios a usuarios que no se encuentren comprendidos en los supuestos legales y reglamentarios del régimen de servicios públicos domiciliarios, se indica que esta situación puede generar riesgos fiscales, regulatorios y disciplinarios, en la medida en que compromete recursos públicos sometidos a una destinación específica y a reglas estrictas de administración, giro y aplicación. En efecto, el artículo 345 de la Constitución Política dispone que no puede hacerse erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, mientras que el artículo 368 superior autoriza la concesión de subsidios únicamente para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. Estas disposiciones se desarrollan en los artículos 5.3, 89 y 99 de la Ley 142 de 1994, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, financiarlos con cargo a los recursos legalmente habilitados y aplicarlos dentro del esquema de solidaridad y redistribución de ingresos previsto por la ley.

Desde la perspectiva fiscal, el principal riesgo consiste en la utilización de recursos de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para fines o beneficiarios no previstos

expresamente por el ordenamiento. La doctrina reciente de esta Superintendencia ha reiterado que se trata de recursos de destinación específica, cuya aplicación está limitada por la Constitución, la ley y la regulación.

Bajo esa lógica, si un prestador o una entidad territorial aplica subsidios a usuarios en condición de provisionalidad que aún no están formalmente incorporados al régimen ordinario del servicio, podría configurarse una afectación del principio de legalidad del gasto y una indebida ejecución de recursos públicos. Ello es particularmente sensible si se tiene en cuenta que el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 prevé que, cuando los recursos de los FSRI no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, la diferencia deberá ser cubierta con otros recursos de los presupuestos municipales, distritales, departamentales o nacionales, lo cual refuerza la necesidad de que todo reconocimiento de subsidios esté debidamente soportado en la estructura legal, tarifaria y presupuestal vigente.

En cuanto al riesgo regulatorio, debe recordarse que los subsidios hacen parte del régimen tarifario y, por tanto, su reconocimiento no es discrecional sino reglado. El artículo 87 de la Ley 142 de 1994 dispone que el régimen tarifario debe orientarse por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, y el artículo 88 ibídem exige a las empresas someterse al régimen de regulación tarifaria definido por las comisiones de regulación.

A su turno, el Decreto 1077 de 2015 establece reglas específicas para la aplicación de subsidios, la transferencia de recursos a los FSRI y el equilibrio entre subsidios y contribuciones, particularmente en los artículos 2.3.4.1.2.6, 2.3.4.1.2.11 y 2.3.4.2.2/

En ese sentido, la utilización de subsidios al margen del régimen tarifario formalmente aplicable podría traducirse en observaciones o actuaciones de inspección, vigilancia y control relacionadas con la inadecuada administración de recursos del sistema de subsidios y contribuciones o con la incorrecta aplicación de la regulación tarifaria.

A ello se suma un eventual riesgo disciplinario cuando servidores públicos o administradores de recursos públicos autoricen, reconozcan o giren subsidios sin soporte normativo suficiente, con afectación potencial del patrimonio público o de la destinación legal de dichos recursos.

Finalmente, también pueden presentarse riesgos desde el punto de vista de la suficiencia financiera, la neutralidad y la transparencia del régimen tarifario, puesto que reconocer subsidios a quienes aún no se encuentran formalmente incorporados al sistema puede distorsionar la focalización del beneficio y afectar la adecuada asignación de recursos a los usuarios residenciales que sí cumplen los presupuestos normativos para acceder a ellos.

CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas, esta Oficina Asesora Jurídica da respuesta a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

“Respetuosamente se solicita a esa Superintendencia emitir concepto en relación con los siguientes aspectos:

1. Si los usuarios vinculados bajo esquemas de facturación no definitiva o provisional pueden ser considerados ‘usuarios’ en los términos del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 para efectos de acceder a subsidios.”

El artículo 368 de la Constitución Política autoriza a la Nación y a las entidades territoriales a conceder subsidios “para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”. Esta habilitación está condicionada a la inclusión de los subsidios en los presupuestos, lo que enlaza con el principio de legalidad del gasto del artículo 345 superior, según el cual no puede hacerse erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos.

En el régimen de servicios públicos domiciliarios, los subsidios se concretan a través de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos –FSRI– y tienen destinación específica: están dirigidos a subsidiar usuarios residenciales de estratos 1, 2 y 3, de conformidad con los acuerdos municipales que los fijen y dentro de los límites y usos previstos en la Constitución y en la Ley 142 de 1994. La SSPD ha reiterado que los recursos de los FSRI no pueden emplearse para fines distintos a los definidos por la Constitución y la ley.

El artículo 99 de la Ley 142 de 1994 establece que las entidades territoriales concederán subsidios “a los usuarios de menores ingresos”, en armonía con el régimen tarifario regulado por las comisiones de regulación y con los criterios de solidaridad y redistribución del artículo 87 ibídem. El concepto de usuario supone la existencia de una relación jurídica de prestación del servicio, en los términos de los artículos 14.25, 15 y 128 de la Ley 142 de 1994, esto es, la prestación efectiva del servicio a un inmueble y la existencia de un contrato consensual perfeccionado con la solicitud y la aceptación del prestador.

De acuerdo con la doctrina reiterada de la SSPD, el esquema de subsidios aplica sobre el régimen tarifario definido para usuarios incorporados formalmente al sistema comercial del prestador (clasificación por uso, estrato, medición o aforo, aplicación de fórmulas tarifarias), pues solo en ese escenario es posible determinar con precisión el consumo de subsistencia, el cargo fijo y demás componentes susceptibles de ser subsidiados bajo los artículos 97 y 99 de la Ley 142 de 1994 y el artículo 2.3.4.1.1.3 del Decreto 1077 de 2015.

Bajo este marco, los usuarios vinculados bajo esquemas de facturación no definitiva o provisional, que no ostentan la calidad de suscriptores formales ni se encuentran en un esquema de prestación definitiva del servicio, en principio no deben ser considerados usuarios habilitados para acceder a subsidios en los términos del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, mientras no se consolide su vinculación formal al servicio público domiciliario.

“2. Si la existencia de certificación de estratificación socioeconómica es suficiente para el reconocimiento de subsidios, aun cuando no exista vinculación formal al servicio.”

La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos, que sirve de base para el cobro diferencial de tarifas, la

asignación de subsidios y el cobro de contribuciones, entre otras finalidades de política pública. La estratificación es competencia del municipio y se aplica a inmuebles, no a personas, según metodologías técnicas definidas por el DANE.

La SSPD ha precisado que el hecho de que un inmueble esté estratificado como residencial no implica, por sí solo, que el usuario deba ser clasificado necesariamente en estratos 1, 2 o 3 ni que, automáticamente, se haga acreedor a subsidios. El reconocimiento del subsidio requiere la concurrencia de varias condiciones: (i) que exista un usuario formalmente vinculado al servicio, (ii) que el inmueble tenga asignado estrato, (iii) que exista acuerdo municipal que fije porcentajes de subsidio para ese estrato dentro de los límites de la ley y (iv) que haya apropiación presupuestal y disponibilidad de recursos en el FSRI.

En el caso consultado, la simple presentación de certificados de estratificación por parte de usuarios en condición de provisionalidad no suple la ausencia de vinculación formal al servicio ni la falta de incorporación definitiva al sistema comercial. La certificación de estrato, en este contexto, únicamente acredita una condición del inmueble útil para la futura formalización, pero no habilita por sí sola la aplicación de subsidios con cargo a recursos públicos.

Por tanto, la existencia de certificación de estratificación socioeconómica no es suficiente, por sí sola, para el reconocimiento de subsidios, dado que el estrato constituye solo uno de los elementos del régimen tarifario y no reemplaza la necesidad de contar con una relación jurídica formal de prestación del servicio, ni la sujeción al acuerdo territorial de subsidios y a la disponibilidad de recursos del respectivo fondo.

“3. Si resulta jurídicamente viable que una empresa prestadora excluya del régimen de subsidios a usuarios en condición de provisionalidad dentro de programas de regularización.”

El régimen tarifario, incluidos los subsidios y contribuciones, debe aplicarse conforme a la regulación expedida por las comisiones de regulación, en este caso la CRA para acueducto, alcantarillado y aseo, y dentro de los criterios de eficiencia, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera y transparencia establecidos en los artículos 87 y 88 de la Ley 142 de 1994. Las fórmulas y estructuras tarifarias de la CRA se diseñan sobre la base de usuarios clasificados por uso (residencial, comercial, etc.), estrato y condiciones de prestación regular.

La SSPD ha indicado que la aplicación de subsidios presupone el cumplimiento de estos parámetros regulatorios y que los recursos de los FSRI solo pueden destinarse a cubrir la diferencia entre lo que pagan los usuarios beneficiarios y el costo del suministro calculado según la regulación vigente. Extender el beneficio a situaciones no previstas (por ejemplo, prestación provisional a usuarios irregulares, sin contrato formal ni régimen tarifario plenamente aplicado) podría implicar destinar recursos por fuera de los supuestos previsto en el ordenamiento jurídico.

En ese contexto, la decisión de la empresa de establecer en su programa de regularización (Resolución No. 45 de 2025) que los usuarios en condición de provisionalidad no son beneficiarios de subsidios resulta jurídicamente viable, en tanto: (i) respeta el principio de legalidad del gasto público (art. 345 CP), (ii) se ajusta a la destinación específica de los recursos de los FSRI y (iii) reconoce que solo los usuarios formalmente vinculados pueden acceder al régimen de subsidios.

Ahora bien, una vez el usuario culmina el proceso de regularización, se legaliza el servicio y se incorpora definitivamente al sistema comercial, con aplicación de estrato y condiciones uniformes de contrato, la empresa deberá aplicar el régimen tarifario completo, incluidos los subsidios aprobados por la entidad territorial para el estrato correspondiente, siempre que exista disponibilidad de recursos y se cumplan las reglas de Ley 142, Decreto 1077 de 2015 y los acuerdos municipales.

Por lo anterior, resulta jurídicamente viable que una empresa prestadora excluya del régimen de subsidios a usuarios en condición de provisionalidad dentro de programas de regularización, siempre que ello obedezca a la ausencia de los requisitos legales y regulatorios para acceder al subsidio y se mantenga la posibilidad de aplicar el régimen ordinario una vez se produzca la formalización del servicio.

“4. Cuáles serían los riesgos regulatorios, fiscales o disciplinarios derivados de la eventual aplicación de subsidios a este tipo de usuarios.”

Desde la perspectiva fiscal y disciplinaria, el uso de recursos de subsidios con destino a sujetos que no se encuentran dentro del universo habilitado por la Constitución, la Ley 142 de 1994, el Decreto 1077 de 2015 y los acuerdos municipales puede configurar una desviación de recursos de destinación específica, contraria al artículo 345 de la Constitución y a las normas orgánicas de presupuesto. Ello podría ser objeto de observación por los órganos de control fiscal y disciplinario, en la medida en que implicaría erogaciones sin soporte legal suficiente.

En el ámbito regulatorio y de inspección, vigilancia y control, la SSPD ha señalado en diversos conceptos y actuaciones sancionatorias que los prestadores y entidades territoriales deben aplicar los subsidios estrictamente conforme al régimen legal y regulatorio, y que la inobservancia de estas reglas puede dar lugar a investigaciones y eventual imposición de sanciones por infracción del régimen de servicios públicos, en particular por uso indebido de recursos públicos, inobservancia de la regulación tarifaria o aplicación inadecuada de subsidios y contribuciones.

Además, otorgar subsidios a usuarios en condición de provisionalidad puede generar distorsiones tarifarias y afectar la suficiencia financiera del sistema, en la medida en que los recursos del FSRI se desvían hacia situaciones no previstas, reduciendo la capacidad de subsidiar adecuadamente a los usuarios formalmente vinculados de estratos 1, 2 y 3, lo que contraviene los criterios de solidaridad, redistribución y suficiencia financiera previstos en el artículo 87 de la Ley 142.

Finalmente, desde la perspectiva de transparencia y neutralidad tarifaria, la extensión discrecional de subsidios a usuarios provisionales podría ser cuestionada por otros usuarios o por las autoridades de control, al no existir reglas claras y generales que respalden tal beneficio, comprometiendo el principio de igualdad y el deber de aplicar el régimen tarifario en forma objetiva y no discriminatoria.

En suma, la aplicación de subsidios a usuarios en condición de provisionalidad implica riesgos relevantes: (i) fiscales, por posible uso indebido de recursos de destinación específica; (ii) disciplinarios, para los servidores que autoricen o ejecuten tales gastos sin soporte normativo suficiente; y (iii) regulatorios, por eventuales sanciones de la SSPD derivados de la inobservancia del régimen de subsidios y de la regulación tarifaria.

Cordialmente,

MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)